

RE**VISTA**DO**TCU**



# REVISTA DO TCU

VOLUME 34 . NÚMERO 95 . JANEIRO/MARÇO 2003

© Copyright 2003, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil/ Printed in Brazil

Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários  
assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

*www.tcu.gov.br*

---

Revista do Tribunal de Contas da União - v.1, n.1 (1970- ) - Brasília: TCU, 1970-

Trimestral

De 1970 a 1972, periodicidade anual; de 1973 a 1975, quadrimestral;  
de 1976 a 1988, semestral.

ISSN 0103-1090

1. Direito - Periódicos - Brasil. Tribunal de Contas da União.

CDU 340.142 (81) (05)

CDD 340.605

---



---

## Tribunal de Contas da União

### **Ministros**

Valmir Campelo, *Presidente*  
Adylson Motta, *Vice-Presidente*  
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça  
Iram Saraiva  
Humberto Guimarães Souto  
Walton Alencar Rodrigues  
Guilherme Palmeira  
Ubiratan Aguiar  
Benjamim Zymler

### **Ministros-Substitutos**

Lincoln Magalhães da Rocha  
Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa

### **Ministério Público**

Lucas Rocha Furtado, *Procurador-Geral*  
Jatir Batista da Cunha, *Subprocurador-Geral*  
Paulo Soares Bugarin, *Subprocurador-Geral*  
Ubaldo Alves Caldas, *Subprocurador-Geral*  
Maria Alzira Ferreira, *Procuradora*  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, *Procurador*  
Cristina Machado da Costa e Silva, *Procuradora*

---

- **FUNDADOR**  
Ministro Iberê Gilson
- **SUPERVISOR**  
Ministro Adylson Motta
- **CONSELHO EDITORIAL**  
Lincoln Magalhães da Rocha  
Lucas Rocha Furtado  
Luciano Carlos Batista  
Eugênio Lisboa Vilar de Melo  
Paulo Roberto Wiechers Martins
- **RESPONSABILIDADE EDITORIAL**  
**Instituto Serzedello Corrêa**  
Paulo Roberto Wiechers Martins  
**Centro de Documentação**  
Evelise Quadrado de Moraes  
**Serviço de Editoração e Publicações**  
Marcello Augusto Cardoso dos Santos
- **EQUIPE TÉCNICA**  
**Diagramação**  
Ismael Soares Miguel  
**Indexação**  
Andréa Christina Gusmão T. de Oliveira  
Márcia Martins de Araújo Altounian  
**Capa**  
Marcello Augusto Cardoso dos Santos  
**Foto da capa**  
Fernanda Gonçalves Gesta
- **COLABORADORES**  
**Secretaria-Geral das Sessões**  
Eugênio Lisboa Vilar de Melo  
**Diretoria-Técnica de Normas e Jurisprudência**  
Elizabeth Maria Nunes Gomes  
**Assessoria de Comunicação Social**  
Francisco Raul Felix de Sousa Ramos
- **IMPRESSÃO**  
**Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal**
- **ENDEREÇO PARA CONTATO**  
**Serviço de Editoração e Publicações**  
SAFS Quadra 4 Lote 1  
Edifício-Sede, Sala 102  
Brasília-DF 70.042-900  
Fone (61) 316-7929  
Fax (61) 316-7537

*revista@tcu.gov.br*

## Editorial

### **Ministro Adylson Motta**

Supervisor da Revista do TCU  
Presidente do Conselho Editorial

O Tribunal de Contas da União apresenta o novo formato da *Revista do TCU*. Tal mudança tem o propósito de aprimorar esta publicação, que se revela, cada vez mais, como um importante canal de discussão e debate das questões relativas ao controle externo com a sociedade. De fato, cremos que esta é sua principal atribuição.

Nesta esteira, a reformulação, tanto gráfica como de conteúdo, tem o desiderato de possibilitar a democratização das informações do Tribunal e tornar mais transparentes suas atividades, fornecendo à sociedade a verdadeira dimensão das ações desempenhadas por esta Casa.

Em face disso, o novo formato tem uma apresentação mais leve e atraente, com número menor de páginas e estímulo visual à leitura. Entende-se que esta reformulação trará modernidade ao conteúdo técnico, melhorando a qualidade do serviço oferecido e buscando aumentar o interesse dos leitores por esta publicação.

Tendo este propósito, a *Revista do TCU* irá pautar-se pela relevância na escolha dos conteúdos e pelo estímulo à participação das Autoridades e Corpo Técnico do Tribunal, bem como de contribuições de outros órgãos. Por outro lado, rigor e precisão técnica no tratamento da informação, valorização dos autores e colaboradores, bem como clareza e objetividade na apresentação dos conteúdos e otimização de custos nos níveis de produção e mão-de-obra também são metas da reformulação.

Quanto a seu formato, a publicação deverá trazer a cada edição cinco seções específicas: Editorial, destinado a exprimir a opinião do Conselho Editorial da Revista do TCU sobre assunto tratado na publicação; Destaque, seção dedicada a entrevistas com autoridades da administração pública ou personalidades do meio acadêmico; Doutrina, que será destinada ao debate de questões ligadas à área de atuação do TCU e à divulgação de trabalhos de pesquisa; Notícias, seção que divulgará a atuação recente do tribunal em formato jornalístico; e Índices de Autor e Assunto.

No que tange à Jurisprudência, que constava em nosso modelo anterior, os leitores que têm interesse específico nesse tema, poderão encontrá-la publicada em inteiro teor no *Diário Oficial da União*, Seção I do Caderno Eletrônico, nas Atas de 1ª Câmara, 2ª Câmara e de Reunião Plenária e, ainda, na *internet* no sítio eletrônico: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Nas páginas finais da Revista do TCU são divulgadas dicas de pesquisa.

Nesta oportunidade o Conselho Editorial entrega a você, prezado leitor, a nova Revista do TCU. Esperamos que este importante veículo de informação venha a contribuir para um melhor entendimento sobre a grandiosa missão da qual o Tribunal é detentor.

---

# Sumário

## Destaque

---

### **Guardiães do Interesse Público** 13

Luiz Inácio Lula da Silva

---

### **É melhor prevenir do que remediar** 16

Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro-Presidente, Valmir Campelo, defende a importância de se investir em medidas educativas que visem a orientar os gestores de recursos públicos e destaca as ações que estão sendo desenvolvidas pelo Tribunal nessa área.

---

## Doutrina

---

### **Carência de Ação Civil Pública por Ilegitimidade do Ministério Público** 23

Gina Copola

---

### **Método de Auditoria da Acessibilidade de Portais Web** 36

Cláudia Dias

---

### **A Folha de Pagamentos na Despesa Total com Pessoal. Valor Bruto ou Líquido?** 42

Flávio Corrêa de Toledo Júnior

---

### **Decisão do Tribunal de Contas da União Pode Contrariar Decisão Judicial Transitada em Julgado?** 46

Carlos Antonio Antunes de Macedo

---

### **O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo** 53

Raphael Peixoto de Paula Marques

---

---

## Notícias

---

<b>Combate à corrupção e luta permanente pela regular aplicação do dinheiro público serão prioridades na gestão de Valmir Campelo</b>	<b>73</b>
<b>Presidente entrega relatórios sobre previdência a ministro</b>	<b>73</b>
<b>TCU condena reponsáveis por fraude no INSS</b>	<b>74</b>
<b>TCU e Controladoria-Geral da União propõem ação conjunta</b>	<b>74</b>
<b>TCU e AGU definem projeto para agilizar execução judicial</b>	<b>74</b>
<b>TCU realiza auditoria na Caixa Econômica Federal e sistemas da empresa Gtech do Brasil Ltda.</b>	<b>75</b>
<b>Controle independente serve de referência para países</b>	<b>75</b>
<b>Presidente propõe Lei de Responsabilidade Social</b>	<b>76</b>
Medida traria parâmetros e indicadores que permitiriam avaliação de administradores públicos pelos resultados dos programas de governo	
<b>TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil</b>	<b>76</b>
<b>TCU recomenda clareza para publicidade de empresas públicas</b>	<b>77</b>
<b>Atuação do TCU contribui para redução de desigualdades sociais</b>	<b>78</b>
<b>TCU verifica no TRT/ES irregularidades apontadas pela CPI do Judiciário</b>	<b>78</b>
<b>TCU realiza auditoria de cursos profissionalizantes em Goiás</b>	<b>79</b>
<b>Presidente faz alerta sobre ação de falsos servidores do TCU</b>	<b>80</b>
<b>TCU confirma fragilidade do sistema utilizado para concessão de pensões</b>	<b>80</b>
<b>Tribunal distribui cartilha para contratação de obras públicas</b>	<b>81</b>
Objetivo é evitar irregularidades e garantir a aplicação correta de recursos	
<b>TCU propõe medidas para aprimorar o Programa Alfabetização Solidária</b>	<b>82</b>
<b>TCU fará monitoramento em contratação de pessoal</b>	<b>82</b>
<b>TCU firma acordo de cooperação com TCE/PR</b>	<b>83</b>
Parceria vai agilizar os processos. Cooperação com o Paraná é a primeira firmada no País	
<b>Tribunal constata falhas em fiscalização de merenda escolar</b>	<b>84</b>
<b>TCU adota padrões internacionais de auditoria</b>	<b>85</b>
<b>TCU e BB reexaminarão sigilo bancário</b>	<b>85</b>
<b>TCU encaminha Relatório de Atividades ao Congresso Nacional</b>	<b>86</b>

<b>Jurisprudência</b>	<b>91</b>
-----------------------	-----------

---

<b>Índice de Assunto</b>	<b>95</b>
--------------------------	-----------

---

<b>Índice de Autor</b>	<b>107</b>
------------------------	------------

---



---

---

# Destaque

## *Destaque*





# Guardiães do Interesse Público

**T**enho repetido em meus pronunciamentos que, ao investir cada real de recursos públicos, os membros do governo federal devem ter sempre em mente a criação de postos de trabalho e de melhores condições de vida para todos os brasileiros. Essa afirmação contém duas idéias básicas: primeiro, a obrigação e o compromisso do governo de trabalhar visando ao bem-estar da população. Segundo, a obsessão pelo zelo necessário para tratar com dinheiro público.

Foi-se o tempo em que o 'público' no Brasil era visto como aquilo que não tinha dono. Cresce a cada dia a consciência entre cidadãos e governantes de que o público pertence a todos e que cada um de nós é responsável por ele. Isso é válido para o jardim e o banco da praça e é válido também para os investimentos do governo. Cresce no País a convicção de que o recurso público é sagrado, como sagrados são os princípios que vão nos levar à justiça social, à dignidade, aos direitos básicos como trabalho, alimentação, saúde, educação e moradia.

É por isso que são bem vindas as ações dos instrumentos de controle do uso dos recursos públicos. Internamente, criamos a Controladoria-Geral da União, que tem como função principal justamente o zelo pela gestão da coisa pública. Externamente, valemo-nos do papel destacado desempenhado pelo Tribunal de Contas da União, que deve ser visto como um importante aliado de qualquer gestor público que coloque o interesse público acima de qualquer outro interesse em seu trabalho cotidiano.

À medida que a democracia se fortalece e que a cidadania se aperfeiçoa, o Brasil avança rumo a um tempo em que todos nós saberemos com naturalidade a diferença entre o interesse público e o privado, entre o que pertence a todos e o que é particular. Nessa caminhada, o Tribunal de Contas tem desempenhado papel fundamental, ao se tornar, cada vez mais, referência para quem precisa e deseja desempenhar corretamente suas funções. Isto é válido tanto para um servidor público de carreira quanto para um cidadão convocado para dar sua contribuição em cargo de confiança. O mesmo Tribunal de Contas capaz de punir, de reprimir, de apontar com firmeza os eventuais casos de má-fé, de malversação, de negligência, de omissão, está preparado para orientar, para ensinar, para conscientizar, para ajudar a evitar o erro.

O moderno Tribunal de Contas não é para ser temido, é para ser respeitado; não é para ser evitado, é para ser convocado no esclarecimento de dúvidas; não é para ser desconhecido, é para ser incluído no universo de trabalho por intermédio da consciência de que a parceria é possível e que o resultado dela será, em última instância, sempre benéfico para a sociedade.

**Luiz Inácio Lula da Silva**

***“À medida que a democracia se fortalece e que a cidadania se aperfeiçoa, o Brasil avança rumo a um tempo em que todos nós saberemos com naturalidade a diferença entre o interesse público e o privado, entre o que pertence a todos e o que é particular. Nessa caminhada, o Tribunal de Contas tem desempenhado papel fundamental, ao se tornar, cada vez mais, referência para quem precisa e deseja desempenhar corretamente suas funções.”***

**Luiz Inácio Lula da Silva** é Presidente da República Federativa do Brasil

***“O Brasil clama por mudanças e é para elas que o TCU aponta ao cumprir sua missão a um só tempo moralizadora e inovadora, corretiva e preventiva, rigorosa e flexível no sentido de ajudar a encontrar o melhor caminho para levar a um Estado e a um País mais modernos, mais justos e mais dignos. Quem erra por má-fé, deve ser punido; quem erra por ignorância, em boa intenção, deve ser orientado. E, de preferência, que a orientação seja dada preventivamente, ou seja, antes de o erro se consumir. Se evitado o erro, há ganhos, em vez de prejuízos.”***

Como presidente da República, minha orientação é clara para todos os membros do Poder Executivo Federal: vamos fazer nossa parte para que esse País empurre rapidamente para o passado a pecha de corrupção e malversação e chegue depressa ao tempo em que a população poderá confiar e acreditar no serviço público de que dispõe.

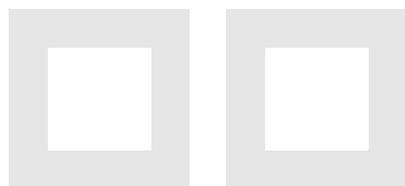
E como cada um de nós deve exercer esse papel? Vou aqui fazer minha a reflexão de um respeitável e exemplar homem público brasileiro. O ex-prefeito de Belo Horizonte e ex-deputado federal constituinte, Célio de Castro, sempre ensinou a seus auxiliares diretos o que para ele é um dos maiores desafios na gestão pública. O desafio, diz ele, não é gerir a coisa pública de uma forma asséptica, como quem pensa que cumprir a lei resume-se à rotina de observar artigo por artigo, como seguir um “check list” que garanta a legalidade meramente formal de um processo. É preciso mais do que isso.

O desafio, ensina Célio, é interferir de forma ousada, inovadora, corajosa, para que a lei seja integralmente cumprida, em seus aspectos formais e éticos, de forma a garantir eficiência e competência ao trabalho, de forma a garantir o melhor resultado na aplicação de cada centavo do dinheiro que pertence a todos os cidadãos. O desafio de quem não quer sujar a mão, compara ele, não é de não encostar em nada. “O desafio é pôr a mão na massa e sair com ela limpa”. Como médico que é, o que Célio de Castro poderia querer na comparação com o cirurgião que se

dispõe a fazer a intervenção salvadora é a firmeza e a habilidade das mãos e não apenas a assepsia necessária ao profissional que em nada toca antes de empunhar o bisturi.

A partir da nossa coragem de interferir, de realizar a mudança, de trazer o novo é que vai se generalizar a nova cultura de lidar com a coisa pública no Brasil. A partir da consciência de que o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas é no sentido de aprimoramento da gestão pública e não da mera índole punitiva é que vamos somar todos os esforços que garantam a aplicação positiva e otimizada do dinheiro público.

O TCU deve ser visto como um guardião da lisura de um processo de gestão que envolve do Presidente da República até servidores que ocupam os cargos simples, mas que, como o Presidente, deverão estar atentos à melhor forma de lidar com tudo que se refere ao ‘público’ no País. Esta atenção deve estar presente da hora de utilizar o mais singelo material de escritório até na tomada de decisão sobre grandes obras de um Governo. E para cumprir seu papel de guardião, o moderno TCU não se limita a analisar pilhas e pilhas de processos de prestação de contas. Vai muito além, ao se preparar e se dispor a fazer auditorias, a examinar e orientar processos licitatórios, a verificar práticas e rotinas de ordenadores de despesa nos três Poderes da República. Vai muito além, ao se transformar em aliado de primeira hora de quem estiver disposto a construir um novo modelo de Esta-



# cooperação

do que deve ser, em tudo e por tudo, confiável, principalmente se olhado pelo prisma da população que demanda por serviços e investimentos capazes de beneficiar a maioria.

O Brasil clama por mudanças e é para elas que o TCU aponta ao cumprir sua missão a um só tempo moralizadora e inovadora, corretiva e preventiva, rigorosa e flexível no sentido de ajudar a encontrar o melhor caminho para levar a um Estado e a um País mais modernos, mais justos e mais dignos. Quem erra por má-fé, deve ser punido; quem erra por ignorância, em boa intenção, deve ser orientado. E, de preferência, que a orientação seja dada preventivamente, ou seja, antes de o erro se consumir. Se evitado o erro, há ganhos, em vez de prejuízos. Comungando dessa filosofia, Governo e TCU estarão se ajudando mutuamente para a construção dessa nova concepção de Estado e para alcançarmos o Brasil que todos desejamos.

Estou convicto de que o Tribunal de Contas da União vem cumprindo com esmero suas funções constitucionais de fiscalização do correto uso do dinheiro público. Penso que os resultados obtidos, a despeito das conhecidas limitações financeiras e de recursos humanos, são motivo de regozijo. Com efeito, como demonstrado no relatório de atividades do órgão do ano de 2002, para cada real investido no TCU, o retorno para a sociedade é de sete reais.

Os órgãos de controle interno e externo devem, cada vez mais, até mesmo em virtude das limitações a que me referi, criar mecanismos que possibilitem a participação ativa dos cidadãos na fiscalização dos gastos públicos. Nesse sentido, estamos implantando, no âmbito da Controladoria-Geral da União, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, a ser integrado por representantes da sociedade civil e de instituições públicas.

Outra medida em andamento é a disponibilização do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi na internet, que possibilitará ao cidadão-contribuinte verificar como estão sendo aplicados os recursos que o Governo arrecada em tributos. Esta também é uma forma de controle externo. O Governo e a Corte de Contas têm no povo um grande aliado. São milhões de brasileiros vendo aquilo que pode escapar aos olhos dos agentes de fiscalização, chegando aonde estes não podem chegar; enfim, trilhando o caminho do exercício pleno de sua cidadania.

Em meu Governo, a ação do TCU e a de todo cidadão desejoso da melhoria dos padrões éticos dos responsáveis pela coisa pública é mais do que bem vinda; é estimulada e comemorada, como contribuição indispensável. Esteja certa a sociedade de que o Poder Executivo ajudará o Tribunal de Contas da União a zelar pela boa aplicação do dinheiro que pertence a cada um dos brasileiros. ■

***“Os órgãos de controle interno e externo devem, cada vez mais, até mesmo em virtude das limitações a que me referi, criar mecanismos que possibilitem a participação ativa dos cidadãos na fiscalização dos gastos públicos. (...) O Governo e a Corte de Contas têm no povo um grande aliado. São milhões de brasileiros vendo aquilo que pode escapar aos olhos dos agentes de fiscalização, chegando aonde estes não podem chegar; enfim, trilhando o caminho do exercício pleno de sua cidadania.”***

# É melhor prevenir do que remediar

**Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro-Presidente, Valmir Campelo, defende a importância de se investir em medidas educativas que visem a orientar os gestores de recursos públicos e destaca as ações que estão sendo desenvolvidas pelo Tribunal nessa área.**

O cearense Valmir Campelo chegou ao Tribunal de Contas da União, como ministro, em 1997, após ocupar diversos cargos públicos na esfera administrativa e os mandatos de deputado federal constituinte e senador da república pelo Distrito Federal. No final do ano passado, foi eleito presidente do TCU para o exercício de 2003. Em seu discurso de posse afirmou que o combate à corrupção e a luta permanente pela regular aplicação do dinheiro público continuarão sendo prioridades durante sua gestão. Ressaltou, também, que buscará fortalecer o relacionamento do Tribunal com a sociedade, o Congresso Nacional, os órgãos públicos e a imprensa. Outra providência destacada, foi a intenção de incrementar o controle social por meio da ampliação das informações prestadas ao cidadão a respeito da gestão pública e o incentivo à denúncia de irregularidades. Com o objetivo de conhecer melhor os projetos que virão a ser implementados pelo Tribunal durante o mandato de seu novo presidente, a *Revista do TCU* realizou com o Ministro Valmir Campelo a entrevista a seguir.

**Revista do TCU - O início de sua gestão foi marcado por diversas reuniões realizadas com integrantes do primeiro escalão da administração federal. Como se dará o relacionamento do TCU com o novo governo?**

Valmir Campelo - O melhor possível. Vou procurar manter o mesmo relacionamento que o Tribunal sempre adotou com os integrantes do primeiro e dos outros escalões da administração federal. O início da minha gestão coincidiu com a mudança do Governo Federal. Assim, os primeiros contatos foram absolutamente necessários para que o TCU pudesse conhecer os novos Ministros, seus auxiliares, e também se apresentar ao novo Governo do Brasil. Sou ardoroso defensor de se manter um bom relacionamento com os Três Poderes da União. A troca de informações e de experiências é muito positiva para todos.

**Revista do TCU - Os investimentos na área de treinamentos realizados por este Tribunal, em particular aqueles decorrentes do acordo firmado com o Reino Unido, têm apresentado como resultado um significativo incremento, quantitativo e qualitativo, na avaliação de programas públicos, principalmente na área social, considerada prioridade do novo governo. Como o Tribunal pretende contribuir de forma mais efetiva nesta área, especialmente no que se refere ao controle das ações de combate à fome e à miséria?**

Valmir Campelo - A atuação do TCU é de grande importância na medida em que fiscaliza com rigor a aplicação dos recursos públicos. As auditorias realizadas contribuem, efetivamente para dificultar ou, até

mesmo, impedir a ocorrência de desvios das verbas federais, principalmente em áreas sociais prioritárias, como a educação e a saúde.

Relativamente ao programa governamental de combate à fome e à miséria, registro o recebimento de expediente do Senhor Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, por intermédio do qual manifestou o interesse em que este Tribunal desenvolvesse ações de acompanhamento e controle dos programas de combate à fome. Imediatamente dei conhecimento ao Plenário desta Corte a respeito do assunto e encaminhei o mencionado expediente à consideração do Relator, eminente Ministro Marcos Vilaça. A matéria foi submetida ao Tribunal Pleno, em Sessão de 16.04.2003, e resultou no Acórdão nº 381/2003 que, dentre outras providências, determinou o acompanhamento, pelo TCU, do

---

***“A atuação do TCU é de grande importância na medida em que fiscaliza com rigor a aplicação dos recursos públicos. As auditorias realizadas contribuem, efetivamente para dificultar ou, até mesmo, impedir a ocorrência de desvios das verbas federais, principalmente em áreas sociais prioritárias, como a educação e a saúde.”***

***“Reputo de enorme importância e propiciador de excelentes resultados o investimento em medidas educativas que visem a orientar os gestores de recursos públicos. (...) Concordo plenamente com o ditado popular que diz: ‘é melhor prevenir do que remediar’. Assim, entendo que a ação do TCU deve ser mais preventiva do que punitiva.”***

referido programa, bem como o envio de cópia de seu inteiro teor ao titular da pasta.

Revista do TCU - Em seu discurso de posse, o senhor enfatizou o caráter educativo da atuação do TCU. Nessa linha, recentemente foi lançada a cartilha Obras Públicas, distribuída para as prefeituras municipais e outros órgãos públicos. O Tribunal pretende lançar outras publicações com função semelhante?

Valmir Campelo - Reputo de enorme importância e propiciador de excelentes resultados o investimento em medidas educativas que visem a orientar os gestores de recursos públicos. Entre essas medidas, a publicação de manuais e cartilhas é uma preocupação constante do Tribunal e, em minha gestão, não poderia deixar de prosseguir nessa linha de atuação. Serão iniciados trabalhos no intuito de reeditar a cartilha sobre transferências de recursos, que vem recebendo grande receptividade por parte dos gestores municipais. Sua última edição é de dezembro de 2000 e já está exigindo atualização, tendo em vista o caráter dinâmico da legislação que regula o assunto, bem como novos programas que estão sendo implantados pelo Governo, como é o caso do Fome Zero. Também estão sendo elaborados manuais destinados a orientar sobre celebração e prestação de contas de convênios e como realizar licitações em geral. E, mais, está em processo de elaboração trabalho com o objetivo de orientar os administradores públicos quanto às boas práticas que devem ser observadas na área de segurança de recursos de informática, no que se refere a adoção de providências objetivando resguardar equipamentos, dados e acesso lógico às informações em meio eletrônico, pois, afinal, a Administração Pública gasta bilhões de reais a cada ano nesse segmento, sem mencionar que a confiabilidade dos sistemas de informação é fundamental para a prestação dos serviços públicos de qualidade.

Revista do TCU - Além de publicações, que outras ações educativas serão desenvolvidas?

Valmir Campelo - Concordo plenamente com o ditado popular que diz: *“é melhor prevenir do que remediar”*. Assim, entendo que a ação do TCU deve ser mais preventiva do que punitiva. Dentro dessa linha de raciocínio inúmeras ações estão sendo desenvolvidas pelo Tribunal com o objetivo de ampliar o intercâmbio em todo o território nacional, tais como: realização de visitas a órgãos e entidades jurisdicionadas; promoção de simpósios e/ou palestras no sentido de divulgar e orientar na solução dos principais problemas detectados pelo TCU; organização de cursos *“on line”*, por intermédio do ISC, com o objetivo de tirar dúvidas dos gestores de recursos públicos; dar prosseguimento ao Projeto que estuda a viabilidade técnica da implantação do sistema de Videoconferência, com a possibilidade de interligação, via Interlegis do Senado Federal; intensificar a integração com os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, visando o fortalecimento e buscando aprimorar o Sistema de Controle Externo. Para isso, venho mantendo diversos contatos com a ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, com a ABRACON - Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios, dentre outras entidades do setor, participando de Encontros, ministrando palestras, com o objetivo de aproximar e integrar, cada vez mais, todos os órgãos que compõem o “Controle Externo”.

Revista do TCU - Que inovações o TCU pretende implementar como forma de melhorar os seus resultados no combate ao desvio e ao desperdício de recursos públicos?

Valmir Campelo - São variadas as intenções de aprimoramento do controle realizado pelo Tribunal, visando inibir ao máximo os desvios e a má utilização de bens e dinheiros públicos, entre as quais posso citar as seguintes: melhoria dos instrumentos e metodologias de trabalho na área de fiscalização de obras públicas; ampliação do acordo de cooperação com o Reino Unido, a fim de contemplar não só as



auditorias operacionais, mas, também, as de conformidade, o que trará, com certeza, melhoria de qualidade no exercício da fiscalização; e a busca por uma maior interação com a Advocacia Geral da União que propiciará a atuação direta de advogados da União na Sede do Tribunal, com o intuito de agilizar a cobrança executiva das condenações aplicadas pela Corte de Contas. Também envidarei esforços junto ao Congresso Nacional para aprovação de projeto de lei que cria 600 novos cargos de Analista de Controle Externo.

Revista do TCU - Como o senhor avalia a atuação recente do Tribunal na questão da fiscalização de obras públicas?

Valmir Campelo - O Tribunal de Contas da União tem dado ênfase, nos últimos anos, aos trabalhos de fiscalizações de obras públicas, indo ao encontro dos anseios da sociedade, a qual deseja um controle mais consistente e concomitante da aplicação dos recursos públicos nessa área. Neste exercício o TCU realizará mais de 400 auditorias nesses empreendimentos, tendo sido relacionados, entre outros critérios, as obras de maior relevância e materialidade constantes do Orçamento Geral da União. Além dessa dinâmica, vale ressaltar a atuação desta Casa no sentido da promoção de ações educativas diante dos órgãos e unidades jurisdicionados, de maneira a prevenir irregularidades, desperdícios e má administração. São exemplos dessas atividades o VII Simpósio Nacional de Auditoria em Obras Públicas - VII SINAOP organizado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, no período de 25 a 29 de novembro de 2002, em Brasília, que teve como tema central “O Controle de Obras Públicas a Serviço da Sociedade”, além da elaboração e distribuição da já mencionada Cartilha “Obras Públicas – Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas”. Está prevista para este ano, em novembro, a realização do Simpósio Internacional sobre o Governo Eletrônico.

Revista do TCU - Onde termina o papel do TCU e onde começa o dos demais poderes na recuperação do dinheiro público desviado e na punição dos responsáveis? O desconhecimento da grande maioria da população, em relação à sistemática de recuperação do dinheiro público, não faz com que o TCU acabe levando a culpa pela ausência de ações que não são de sua competência? De que forma esse quadro poderia ser modificado?

Valmir Campelo - Esta é uma questão que me preocupa bastante. Cada um dos Poderes da União age de forma independente e tem jurisdição própria e expressamente estabelecida na Constituição Federal. Muitas vezes o trabalho do Tribunal não é reconhecido e nem compreendido pela maioria da população. É muito comum verificar pessoas confundindo a ação do TCU com a ação da polícia. Nesse contexto, o papel da imprensa é fundamental para esclarecer a sociedade. É importante criar metodologia com vistas a melhorar o fluxo de informação para os principais órgãos de imprensa, por intermédio da Assessoria de Comunicação do TCU - ASCOM. O Senado e a Câmara Federal possuem Rádio e TV próprios. E o Supremo Tribunal Federal tem a TV JUSTIÇA. Esses espaços podem e serão utilizados pelo TCU, mediante Acordos de Cooperação, para divulgar suas atividades. O Tribunal conta, atualmente, com três minutos semanais na Voz do Brasil para divulgar o seu trabalho.

Revista do TCU - De que forma o Tribunal pretende estreitar o relacionamento com o Congresso Nacional?

Valmir Campelo - É necessário fortalecer a atuação da Assessoria Parlamentar do TCU para que possa agir com mais eficiência, principalmente nos contatos com parlamentares. Além disso, é importante intensificar o acompanhamento da tramitação de projetos que envolvam a atuação desta Corte; a divulgação no âmbito do Congresso Nacional dos trabalhos

***“Cada um dos Poderes da União age de forma independente e tem jurisdição própria e expressamente estabelecida na Constituição Federal. Muitas vezes o trabalho do Tribunal não é reconhecido e nem compreendido pela maioria da população. É muito comum verificar pessoas confundindo a ação do TCU com a ação da polícia.”***

realizados pelo TCU; a atuação do Tribunal junto às Comissões do Congresso, dentre outras providências.

Revista do TCU - O TCU pretende estabelecer parcerias com outros órgãos de controle, como os Tribunais de Contas Estaduais, Secretaria Federal de Controle e Controladoria Geral da União?

Valmir Campelo - Sim. Em termos legais, essas parcerias são efetivadas mediante a assinatura dos chamados "Acordos de Cooperação Técnica". Esta Presidência, como já disse anteriormente, está promovendo entendimentos com todos os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios objetivando revitalizar os mencionados Acordos, pois a maioria deles já se encontra com os prazos de vigência vencidos. Trata-se de verdadeira política de fortalecimento do Controle Externo, via integração com os TCE's e os TCM's, para alcançar resultados positivos como a economia processual, a agilização de processos, dentre outros.

Revista do TCU - Recentemente o senhor propôs em palestra que fosse criada uma Lei de Responsabilidade Social. Quais seriam os princípios dessa lei?

Valmir Campelo - Entendo que a Lei de Responsabilidade Social deveria ter como base os seguintes princípios:

- nortear a atuação dos gestores públicos prioritariamente às camadas menos favorecidas da sociedade;
- ser imperativa, adotando critérios de aferição qualitativos e quantitativos, com controle de mérito dos gastos e da efetividade dos programas e projetos governamentais;
- dispor acerca de diagnóstico anual elaborado, por região, com base em indicadores sociais referentes à expectativa de vida, renda, desemprego, educação, saúde, saneamento básico, habitação, população em situação de risco nas ruas e segurança pública;

- ter o foco da alocação dos recursos públicos na prosperidade dos cidadãos brasileiros;
- incluir, no projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), as Metas de Melhoria Social previstas para o ano seguinte, por função, programa, projeto e atividade, com vistas a reduzir a exclusão social no País.

Revista do TCU - Como o cidadão comum pode auxiliar o TCU na sua missão de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos?

Valmir Campelo - O controle social é um grande aliado do TCU. E essa participação do cidadão, levando ao conhecimento do Tribunal suas suspeitas de má aplicação de recursos públicos, está amparada pela Lei nº 8.443/92, a qual prevê a possibilidade de que qualquer cidadão pode apresentar denúncia ao Tribunal. Porém, para que o cidadão possa denunciar, é preciso que apresente indícios das irregularidades. E, para ter acesso aos atos praticados pelo gestor de recursos públicos, é necessário garantir a transparência da gestão. O Tribunal tem trabalhado a fim de permitir que o cidadão possa estar informado acerca dessa gestão, como é o caso da manutenção e aprimoramento do *site Contas Públicas*, por meio do qual toda pessoa com acesso à Internet pode realizar consultas às ações públicas e obter diversos tipos de informação, tais como tributos repassados aos municípios, contratos celebrados, licitações em andamento, entre outras. Além desse sistema, o TCU também colocou em sua *home page* a relação dos gestores de recursos públicos que tiveram contas julgadas irregulares e, em breve, será também disponibilizada a relação de licitantes considerados inidôneos e de pessoas inabilitadas para o exercício de cargo ou função pública. O TCU espera, com isso, dar ao cidadão meios de acompanhar esses assuntos, estimulando-o a fiscalizar e a conhecer melhor as ações de seus representantes no que se refere à boa e regular aplicação do dinheiro público. ■

---

***“O controle social é um grande aliado do TCU. E essa participação do cidadão, levando ao conhecimento do Tribunal suas suspeitas de má aplicação de recursos públicos, está amparada pela Lei nº 8.443/92, a qual prevê a possibilidade de que qualquer cidadão pode apresentar denúncia ao Tribunal. Porém, para que o cidadão possa denunciar, é preciso que apresente indícios das irregularidades. E, para ter acesso aos atos praticados pelo gestor de recursos públicos, é necessário garantir a transparência da gestão.”***



---

---

# Doutrina

## *Doutrina*





# Carência de Ação Civil Pública por Ilegitimidade do Ministério Público

**Gina Copola**

I – Tratar-se-á um tema particularmente palpitante dentro do direito processual, que por isso tem ensejado inúmeras discussões no mundo jurídico: a *ilegitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública visando defender o erário público*, o que ocorre muito freqüentemente no plano municipal.

Ressalta o problema quando o pedido formulado em tal ação não abrange nenhum *interesse difuso ou coletivo*, ou, ainda, quando é proposta ação civil pública pleiteando a condenação dos réus nas penas da lei de improbidade administrativa. São questões que se vêm repetindo indesejavelmente no panorama processual do país, e merecem alerta e cuidado pelo Poder Judiciário, como se passa a examinar, com necessária a chegada de longas transcrições jurisprudenciais e doutrinárias.

A lei que disciplina a ação civil pública é a Lei federal nº 7.347/85, que reza em seu art. 1º:

“Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

“I - ao meio ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

V - por infração da ordem econômica.”

Pela simples leitura do texto é possível circunscrever com precisão qual o exato âmbito, o escopo, e também a abrangência de qualquer possível objeto de ações civis públicas.

Pode ser proposta, assim, ação civil pública para defender o meio ambiente; o consumidor; os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; por infração da ordem econômica; ou para defender qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

**Gina Copola** é advogada atuante na área de direito público. Bacharel em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU

Nesse sentido, se o pedido formulado pelo *Parquet* não se enquadrar em nenhuma das hipóteses contidas nos incs. I, II, III, e V, acima transcritos, resta apenas o objeto constante do inc. IV – “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” como aceitável para aquela espécie de ação.

Que vem a ser, então, *interesse difuso* ou *coletivo*?

É aquele bem ou aquele direito, juridicamente merecedor de proteção, que não pode ser atribuído à titularidade de ninguém em particular, como a nenhuma entidade e a nenhuma pessoa, natural ou jurídica, pública ou privada, urbana ou rural, nacional ou estrangeira.

Por bem difuso entendam-se sobretudo os valores da natureza, e todos valores imprescindíveis à vida, como o são o ar respirável; a água limpa; as terras e as matas preservadas; o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado; o espaço aéreo protegido; o subsolo, as nascentes, as jazidas e os repositórios naturais de riqueza; os sítios arqueológicos; o meio ambiente cultural; a fauna e a flora com suas espécies.

Mas são também direitos difusos da coletividade aqueles relativos à preservação de valores sociais tais quais o silêncio; a preservação da cidade contra a degradação de toda ordem e natureza; o direito à segurança e à incolumidade pessoal; o direito à educação, à cultura e aos locais e ambientes de lazer, e outros.

II – Nesse sentido, o processualista Rodolfo de Camargo Mancuso ensina que

“Critério prático para se identificar um interesse como “individual” consiste em examiná-lo sob os ângulos do “prejuízo” e da “utilidade”: um acidente automobilístico do qual só resulte danos materiais, gerará interesses individuais (ao ressarcimento, ao recebimento do seguro); as situações de que só podem resultar benefício para as partes implicadas (por exemplo, um ato de liberalidade), geram interesses individuais, porque a utilidade do evento se esgota na esfera de atuação dos participantes. (.....)

Nessa acepção, temos um interesse que só é coletivo na *forma* por que é exercido, não em sua essência. Um *feixe* de interesses individuais não se transforma em interesse coletivo, pelo só fato do *exercício* ser coletivo. A essência permanece individual. (...)

Na medida em que se trata de uma mera *justaposição* de interesses individuais, apenas *exercidos* coletivamente, não se pode ainda falar, propriamente de verdadeiro interesse coletivo. (...)

Está claro que a vera noção de “interesse coletivo” pede mais do que uma simples adição de interesses individuais. Sempre se pode fazer coletivamente o que já antes se poderia fazer a título individual; todavia, uma simples alteração no *modo* do exercício, não pode alterar a essência dos interesses agrupados, que permanecem de natureza individual.” (In *Interesses Difusos*, 3ª ed. RT, SP, 1.994, p. 41/4, com grifos originais)

Em mais um excerto de sua obra, Camargo Mancuso professara que

“Os interesses difusos apresentam as seguintes notas básicas: indeterminação dos sujeitos; indivisibilidade do objeto; intensa conflituosidade; duração efêmera, contingencial.” (In *Interesses Difusos*, 3ª ed. RT, SP, 1.994, p. 73).

III – Com efeito, interesse difuso ou coletivo jamais, em hipótese alguma, pode significar a soma de interesses individuais localizados e circunscritos.

E, outra vez ainda, Camargo Mancuso manifestou-se sobre o tema, deste modo:

“Vale repisar que não se abrange no conceito de *coletivo* o interesse correspondente apenas à soma justaposta de vontades individuais, mera adição de interesses, sem intrínseco entrosamento relacional entre eles, como no caso de credores relativamente a devedor comum. Ao invés, e por conceituação sociológica, coletivo é o “interesse de massa mais homogênea, que sintetiza e unifica os seus movimentos sociais em direção a objetivos comuns do grupo.” (Ap. Civ. 205.533-1/0-SP-Rel. Des. Euclides de Oliveira, j. 14.9.93, in *Ação Civil Pública*, 3ª ed. RT, SP, 1.994, p. 39, com grifo original)

**“Com efeito, interesse difuso ou coletivo jamais, em hipótese alguma, pode significar a soma de interesses individuais localizados e circunscritos.”**

Também Francisco Antônio de Oliveira preconizara que

“Ambos - difusos e coletivos - são transindividuais. Os interesses difusos são indeterminados e a sua natureza é indivisível. Permanecem em estado fluido e dispersos pela sociedade como um todo. Já os interesses coletivos são determinados ou pelo menos determináveis e estão interligados por uma relação jurídica de interesse do grupo, mas presente a indivisibilidade. A litigiosidade está presente em ambos.

Enfrentando o tema, Fadel (ob. cit.), diz que são características dos direitos ou interesses difusos: “a) a transindividualidade, vale dizer, a circunstância de ultrapassarem a esfera pessoal do indivíduo pelo fato de não pertencerem exclusivamente a ele, mas eventualmente a todos, podendo ao mesmo tempo, transferir-se de um para outro conforme condições de tempo e lugar; b) a indivisibilidade, ou seja, não podem fragmentar-se, pois interessam a toda a coletividade e não apenas a um ou a alguns de seus membros; c) a indeterminabilidade dos titulares respectivos, na medida em que estes não estão claramente individualizados, do mesmo modo que nenhuma pessoa, isoladamente, pode intitular-se seu sujeito; d) a circunstância de se ligarem seus titulares por um simples fato, e não necessariamente em decorrência da relação jurídica.” (In *Ação Civil Pública - Enfoques Trabalhistas*, ed. RT, SP, 1.999, p. 21).

**IV** – Para finalizar este ponto, Toshio Mukai, citando ensinamentos de Luís Felipe Colaço Antunes, ensina que

“São ainda desse autor as seguintes lições esclarecedoras sobre a noção de interesse difuso (ob. cit., ps. 22-23):

“Objetivamente, o interesse difuso estrutura-se como um interesse pertencente a todos e cada um dos componentes da pluralidade indeterminada de que se trate.”

“Não é um simples interesse individual, reconhecedor de uma esfera pessoal e própria, exclusiva de domínio. O interesse difuso é o interesse que cada indivíduo possui pelo fato de pertencer à pluralidade de sujeitos a que se refere a norma.”

“Tão pouco é o interesse próprio de uma comunidade organizada, constituída pela soma dos interesses (ou de alguns deles) dos indivíduos concretos que a compõem e, portanto, exclusivo.”

“O conteúdo ou a consequência jurídica do interesse difuso é o reconhecimento de uma pluralidade de situações objetivas a sujeitos individuais ou a entes associativos. Nisto, se diferencia do interesse público clássico, mais ou menos geral, inclusive quando a pluralidade em que se reconhece o interesse seja tendencialmente coincidente com a totalidade dos cidadãos.”

“Quer dizer, o interesse difuso supõe um *plus* de proteção ou uma proteção diversificada de um bem jurídico; pública, por um lado, e dos cidadãos por outro. Quando se diz que o Estado tutela o direito ao ambiente, nesta fórmula reconhece-se um interesse público, a faculdade de atuação do Estado, mas ao mesmo tempo um interesse jurídico, não meramente de fato, de todo cidadão à proteção adequada do bem ambiental, segundo os ditames do ordenamento jurídico.”

“Assim, podemos dizer que o interesse difuso é um interesse híbrido, que possui uma alma pública e um corpo privado, que transcende o direito subjetivo privado e se estende pelo público. É um interesse coletivo-público, um interesse pluriindividual de relevância pública, cuja forma mais natural de agregação é a forma associativa. Um interesse comunitário de natureza cultural, não corporativo.” (In *Direito Ambiental Sistematizado*, Forense Universitária, RJ, 1.992, p. 6/7, com grifo original).

Uma soma de interesses individuais, nesse sentido, *não se transforma jamais, ipso facto, em interesse coletivo ou difuso*. Essa idéia não tem, processualmente e nem mesmo juridicamente, o menor cabimento.

**V** – Cite-se, antes de mais nada, importantíssimo artigo de Toshio Mukai, intitulado “*O objeto da Ação Civil Pública, quando se constituir em cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, não é autônomo*”, publicado no BDM - Boletim de Direito Municipal, da ed. NDJ, março/2.000, p. 129 a 134, que afasta de forma contundente a possibilidade de propositura de ações civis públicas com objetos não previstos pela LACP, assim conforme a vasta jurisprudência colacionada pelo autor naquele estudo.

Nem seria diferente, porque conforme se depreende do próprio texto legal, o erário municipal, sendo circunscrito ao Executivo municipal que o administra - por vezes contra o interesse generalizado de toda a população daquele Município -, não pode ser objeto de ação civil pública.

Sobre o tema Cássio Scarpinella Bueno, em artigo publicado no *BDM - Boletim de Direito Municipal*, assim comenta o acórdão que a seguir vai transcrito, prolatado pelo e. Superior Tribunal de Justiça:

### **“O Ministério Público é Parte Legítima para Defesa do Erário Municipal?”**

*Comentário ao acórdão do Resp. nº 34.980-5-SP (...)*

Daí a consideração constante no final do voto condutor do Min. Peçanha Martins no sentido de que “pode-se concluir que, efetivamente, o Ministério Público não tem legitimidade ativa para propor a ação, na forma da Lei nº 7.347/85, e que o seu pedido, formulado com amparo nesta mesma lei, é juridicamente impossível de ser atendido.” (...)

Este mesmo entendimento foi acolhido, em outra oportunidade, pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sem discrepância de votos, quando do julgamento da Apelação Cível nº 10.061-0 da Comarca de Viçosa, Relator o Desembargador José Loyola. Tratava-se de ação civil pública proposta contra o então prefeito daquela Comarca visando à devolução ao erário dos valores correspondentes à impressão de cadernos destinados à distribuição na rede pública de ensino, cuja capa trazia estampado seu retrato. Para negar provimento ao recurso de apelação interposto pelo Ministério Público daquele Estado e manter, conseqüentemente, a r. decisão de extinção de primeiro grau, lê-se no corpo do acórdão “... *que a anulação ou a declaração de nulidade de ato administrativo lesivo ao patrimônio público é objeto da ação popular e não da ação civil pública*. Ainda que uma não exclua a outra, e ambas se destinem à proteção do patrimônio público, em especial dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico e do meio ambiente, não é idêntico seu objeto, nem mesmo sua abrangência” (ementa veiculada no *Repertório IOB de Jurisprudência*, vol. 21/94, nº 1/8060, pp. 424/425).” (in *Boletim de Direito Municipal - BDM*, ed. NDJ, SP, de julho/96, p. 401/2, com negritos originais e itálicos nossos).

***“Uma soma de interesses individuais, nesse sentido, não se transforma jamais, ipso facto, em interesse coletivo ou difuso.***

***Essa idéia não tem, processualmente e nem mesmo juridicamente, o menor cabimento.”***

Não pode o Ministério Público, portanto, propor ação civil pública para defender o erário municipal, conforme perfeitamente decidiu o e. STJ.

**VI** – O mesmo e. Superior Tribunal de Justiça, em Segunda Turma, REsp. nº 34.980-5-SP, rel. Min. Peçanha Martins, j. de 15/6/1.994, assim já decidiu no acórdão comentado acima por Cássio Scarpinella Bueno:

“Processual civil. Legitimidade de parte. Ação civil pública. Leis nºs 7.347/85 e 8.078/90. Reparação de danos. Municipalidade de Marília-SP. Ilegitimidade do Ministério Público. Precedentes.

1. Questão relativa à legitimidade de parte é passível de exame de ofício, não podendo o Tribunal ad quem furtar-se de apreciá-la sob alegação de preclusão.

2. A Lei nº 7.347/85 confere legitimidade ao Ministério Público para propor ação civil pública nas condições estabelecidas no art. 1º, acrescido do inc. IV pela Lei nº 8.078/90.

3. Ação para ressarcimento de possíveis danos ao erário municipal não se insere nas condições previstas na referida lei, não tendo o Ministério Público legitimidade para promover ação civil pública para esse fim específico.

4. Recursos especiais conhecidos e providos para decretar a *extinção do processo*, na forma do art. 267, VI, do CPC. (...)

Sustentam os recorrentes que a Lei nº 7.347/85 legitima o Ministério Público a ajuizar ação civil pública *apenas nas hipóteses nela especificadas, não o autorizando a promovê-la para ressarcimento de prejuízos causados ao erário por supostos atos ilícitos, caso específico da ação popular, que não pode ser substituída por aquela*. Não contemplando a referida lei a possibilidade da ação civil pública para o fim perseguido na presente demanda – verdadeira ação de reparação de danos –, a teor do art. 81 do CPC, que só admite o exercício da ação pelo Ministério Público nos casos previstos em lei, o parquet não tem legitimidade para ajuizá-la. (...)

O art. 5º da Lei nº 7.347/85 empresta legitimidade ativa ao Ministério Público para propor ação civil pública nas condições especificadas no art. 1º, com o acréscimo do inc. IV feito pela Lei nº 8.078/90, para proteger danos causados ao meio ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; e qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

*Inegável que o caso vertente não se enquadra em qualquer das três primeiras hipóteses previstas no mencionado dispositivo, restando examiná-la sob o aspecto do interesse difuso ou coletivo.*

O art. 81, parágrafo único, da Lei nº 8.078/90 conceitua os interesses difusos “como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.”

Para Rodolfo Camargo Mancuso: “... são interesses metaindividuais que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g., o interesse à pureza do ar atmosférico).

Podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g., os consumidores). Caracterizam-se pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no tempo e no espaço.” (Interesses Difusos, p. 105).

Hely Lopes Meirelles afirma que esse tipo de ação “Não se presta a amparar direitos individuais, *nem se destina à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu*” (Mandado de Segurança, Ação Popular ....., 13ª ed., p. 121).

A Egrégia 1ª Turma deste Tribunal, em acórdão da lavra do eminente Min. Garcia Vieira prolatado no REsp. nº 35.644-0-MG concernente a ação civil pública relativa a mensalidades escolares e repasses de aumento de professores, afastou a legitimidade do Ministério Público por não se tratar de interesse difuso ou coletivo, mas de interesses individuais de grupo de alunos de determinado colégio (DJU de 4.10.93).

No caso presente, *não se pode dizer que propondo ação para ressarcir possíveis danos causados à Municipalidade de Marília, esteja o Ministério Público defendendo interesses coletivos ou difusos.*

De tudo quanto até agora foi exposto, pode-se concluir que, *efetivamente, o Ministério Público não tem legitimidade ativa para propor a ação, na forma da Lei nº 7.347/85, e que o seu pedido, formulado com amparo nesta mesma lei, é juridicamente impossível de ser atendido.* (...)

Por tudo isso, conheço dos recursos e lhes dou provimento pelo primeiro fundamento apresentado para decretar a extinção do processo, na forma do art. 267, VI, do CPC.” (in *Boletim de Direito Municipal - BDM*, ed. NDJ, SP, julho/96, p. 403/5, grifo original e itálicos nossos.)

**VII** – Mas não é só, pois que também o e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por sua 7ª Câmara de Direito Público, no Agravo de Instrumento nº 274.440-1/6 - Matão, j. 18/3/1.996, decretou:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Descabimento - Propositura pelo Ministério Público - Reparação de dano ocasionado ao patrimônio público por subvenções sociais - Objeto da ação popular - Decretada a carência da ação - Inteligência do artigo 5º, LXXIII, da CF - Ilegitimidade do Ministério Público, quando cabente eventual ação popular. Pedido impossível de condenação a reparar o dano, pagando aos cofres municipais. Mescla de ações injustificável.” (in *Boletim da AASP* nº 1.978, p. 92-e, com grifos originais).

Não foi aquela a única decisão do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, eis que sua 7ª Câmara de Direito Público, na Ap. Cív. nº 030.947-5/4-SP, j. em 8/3/99, deliberou:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Impossibilidade jurídica do pedido, em razão do meio processual, utilizado pelo Ministério Público. Carência dos pedidos reconhecida. Recurso provido, em parte, reconhecido o ônus do sucumbimento (TJSP - 7ª Câm. de Direito Público; Ap. Cív. nº 030.947-5/4-SP; Rel. Des. Sérgio Pitombo; j. 08.03.1999; v.u.). (...)

Cumpre asseverar que a presente ação não traz a natureza de civil pública. A evidência de o Ministério Público possuir legitimação ativa não torna pública nenhuma ação civil. (...)

A ação civil pública, tão-só, pode guardar seis finalidades, marcadas nas leis, a saber, “responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados”: I - ao meio ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso, ou coletivo; V - por infração de ordem econômica” (artigo 1º e resp. incisos, da Lei nº 7.347/85; acrescidos por via do artigo 88, da Lei nº 8.884/94).

Somando-se, por fim, “a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (artigo 129, inc. III, da Constituição da República). Despontam, assim, *numerus clausus*, no sentido da tipicidade. (...)

A ação de reparação do dano, nascente em atos de *improbidade administrativa*, guarda por objeto imediato a declaração de existência de ato, tal como reclamado - praticado por agente público, ou terceiro envolvido, “contra a administração direta, indireta ou fundacional.... empresa incorporada ao patrimônio público, ou entidade, para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido, ou concorra...” (artigos 1º e 3º, da Lei 8.429, de 02 de junho de 1992); além de outras entidades, que recebam “...subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público...” (artigo 1º, parágrafo único, do aludido diploma) -, que importem em enriquecimento ilícito; ou provoquem lesão ao erário; ainda, os que “aten-tem contra os princípios da administração pública” (artigos 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/92); seguida da condenação do responsável. O objeto mediato acha-se na reparação em dinheiro, ou no perdimento ou reversão de bens determinados, havidos, de modo antijurídico; aplicação de sanções, como a perda da função pública, a suspensão de direitos políticos e a condenação ao pagamento de multa civil. E, sempre, quase tudo “em favor da pessoa jurídica, prejudicada pelo ilícito” (artigo 18, da Lei nº 8.429/92).

Ambas as ações jamais se identificam.

Nem se cuida de espécies, ligadas a gênero, constituinte de alguma categoria jurídico-processual. Não exibem elas a mesma finalidade; não ostentam a mesma causa de pedir; e não apresentam o mesmo objeto, ou pedido. As diferenças, entretanto, não se esgotam nesses elementos.

A equiparar, de maneira ilusória, as duas ações, divide-se o patrimônio público. O conceito legal, ou formal, ostenta-se conhecido: Consideram-se patrimônio público ..... os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (artigo 1º, § 1º, da Lei nº 4.717/65, com a redação dada pela Lei nº 6.513/77). Conceito que, ainda, se completa, na chamada Lei de Enriquecimento Ilícito (artigo 1º e parágrafo único), com a afirmação de serem os referidos bens e direitos “da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, Territórios, de autarquias, de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de fundações instituídas pelo Poder Público, de empresas incorporadas, de empresas com par-

ticipação do erário e de entidades subvencionadas pelos cofres públicos” (Marino Pazzaglini Filho *et alii*. “Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público”. São Paulo; Atlas, 1996, § 5.1, p. 67).

Exsurge fácil, até, verificar que - no tocante ao patrimônio público - a ação de reparação do dano, por atos de *improbidade administrativa*, possui âmbito mais amplo do que a ação civil pública, em razão e por força das mencionadas especificações. Sem esquecer de que, no seu perímetro, se acha o erário, o tesouro, dizente com as finanças públicas.

Os atos e fatos que levam a intentar a ação civil pública afloram menos graves do que os modelados para ensejar a ação de reparação do dano. Há escalas distintas de ataque, ou de ameaça ao patrimônio público, de manifesto. Basta ter em mente que a ação civil pública admite transação e compromisso de ajustamento (artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85 e artigo 113, da Lei nº 8.078/90). Na ação de reparação do dano, por improbidade administrativa, proíbe-se “transação, acordo ou conciliação” (artigo 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92). Tal diferença deveria, por igual, espancar enganos.

Possui, portanto, o Ministério Público dois instrumentos processuais de proteção ao patrimônio público e nada conduz à pretensa unicidade. Importa invocar passo de venerando aresto - inobstante os casos não exibam semelhança -, que assentou existirem situações jurídicas, onde se lê “a lei com os olhos fechados”; ou com “as letras da imaginação, supondo haver dito o que em nenhum momento disse” (Ap. Cível nº 177.208-1/0, São Paulo, Terceira Câmara Cível, Rel. Des. Toledo César, J. em 20/10/92, v.u.). Não se localiza preceito legitimador da assertiva de ser civil pública a ação de reparação do dano, por ato de *improbidade administrativa*. (...)

No caso dos autos, portanto, exsurgiu impossibilidade jurídica do pedido, em razão do meio processual, utilizado pelo Ministério Público.

Emergiu o demandante carecer dos pedidos, que deduziu. Vale assentar: os pedidos são tais, que por eles não pode haver direito algum, mediante ação civil pública (artigo 267, inc. VI, do Cód. de Proc. Civil).

Em consequência, advém o ônus do sucumbimento, que será suportado pela Fazenda do Estado de São Paulo. (...)

Posto isto, dá-se parcial provimento ao apelo, para, reformando o r. *decisum*, extinguir o processo, sem exame do mérito, por falta de uma das condições da ação: possibilidade jurídica dos pedidos lançados; condenando o demandante nas custas e despesas do processo, mais honorários advocatícios, que se fixam, de forma equitativa, em dez por cento sobre o valor da causa corrigido.

Participaram do julgamento os Desembargadores Guerrieri Rezende (Presidente) e Lourenço Abbá Filho.

São Paulo, 8 de março de 1.999

Sérgio Pitombo, Relator” (in *Boletim da AASP nº 2.113*, de 28/6 a 4/7/99, p. 1.034-j a 1.038-j, com todos os grifos originais).

**VIII** – Também de mesmo modo se pronunciou o e. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, acórdão nº 10.061/0, colacionado em obra do Assessor Legislativo Edílio Ferreira. Vejamos:

“*Ementa*: Ação civil pública. Prefeito Municipal. Ato administrativo lesivo ao erário. Desvio de verba. Restituição de dinheiro. Ação popular. Ilegitimidade ativa do Ministério Público.

- Para se obter a restituição ao Erário Municipal de dinheiro desviado pelo Prefeito, a via processual cabível é a ação popular e não a ação civil pública, porquanto a primeira visa à declaração de nulidade ou à anulação de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, e a segunda destina-se à proteção de determinados direitos e interesses difusos ou coletivos previstos em lei específica.

- Se o representante do Ministério Público, utilizando-se de via processual inadequada, intenta ação civil pública com vistas à restituição de dinheiro desviado por Prefeito Municipal, o pedido não pode ser recebido como ação popular, em face da ilegitimidade ativa do Ministério Público para a propositura dessa última (*Jurisprudência Mineira*, vols., 126-127, p. 156)” (In *ABC do Vereador*, ed. Forense, RJ, 1.996, p. 107).

**IX** - E outra vez o e. TJMG, 5ª C., Ap. nº 10.061/0, rel. Des. José Loyola, v.u., j. 14.10.93, decretou:

“Ato administrativo lesivo ao erário - Propositura pelo MINISTÉRIO PÚBLICO contra Prefeitura Municipal visando a restituição de dinheiro por ele desviado - Meio inidôneo - Cabimento de ação popular - Hipótese, porém, em que o pedido não pode ser recebido como ação popular, em face da ilegitimidade ‘ad causam’ do ‘Parquet’.”

E no corpo desse mesmo V. aresto:

“a nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público, por ilegalidade do objeto ou desvio de finalidade, por exemplo, só pode ser declarada por via da ação popular.

Esta, e não a ação civil pública, se presta à declaração de nulidade ou à anulação dos atos lesivos aos bens e direitos de valor econômico e à moralidade administrativa.

Mesmo nos casos em que há coincidência entre os bens e direitos a serem tutelados pelas duas ações, não é idêntica a natureza da tutela”. (in *RT* 716/253)

**X** – Quanto à questão de se saber se pode o Ministério Público substituir-se à procuradoria e à advocacia de qualquer ente público, o e. Tribunal de Justiça, São Paulo, 5ª Câmara de Férias, Ap. Cível nº 264.428.2-7, j. 15/8/1.995, teve ensejo de assim julgar:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PROPOSITURA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO - INTERESSES E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS - Relevância ou interesse social não evidenciado. Ilegitimidade “ad causam”. Carência da ação. Processo extinto, na forma do artigo 267, VI, do CPC. Recurso provido. Visando a tutela jurídica interesses ou direitos de membros de um grupo, portanto, sem o caráter da indivisibilidade, não se enquadram na figura legal de coletivos propriamente ditos tais interesses e direitos, mas na classe dos interesses e direitos individuais homogêneos. Nessa hipótese, a legitimidade do Ministério Público depende da existência do interesse social do objeto da demanda, que se mede através da extraordinária dispersão de interessados ou da dimensão comunitária das demandas coletivas, diante de sua finalidade institucional, já que preordenado à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127, da Constituição Federal. Interesse social não evidenciado. (...)”

Em sendo assim, impõe-se reconhecer a ilegitimidade do Ministério Público para a propositura da demanda.

Nestes termos, acolhe-se o recurso para o fim de se decretar a extinção do processo, nos termos do artigo 267, VI, do Código de Processo Civil, revogada a medida liminar concedida “initio litis”.

Daí por que dá-se provimento ao recurso.” (in *Boletim da AASP* nº 1.923, p. 353-j e 356-j, com grifos originais).

E segue a jurisprudência sobre o tema da impropriedade da ação civil pública para defender o interesse pessoal de um ente público, este outro acórdão desse e. Tribunal de Justiça, São Paulo, 15ª Câmara Cível, Apelação Cível nº 258.277-2/8, j. 24/10/95:

“Ministério Público. Ilegitimidade Passiva ad Causam. Ação Pública. ICMS. - Defesa dos consumidores de energia elétrica do município de São Paulo. Pretendida alteração de alíquota do imposto e da base de cálculo. Inadmissibilidade. *Soma de interesses individuais de cada contribuinte que não caracteriza interesses difusos. Defesa do contribuinte inadmissível por não se confundir com a figura do consumidor.* Prejudicado o recurso do Ministério Público e providos os demais.” (in *Tribuna do Direito - caderno de jurisprudência*, nº 13, de maio de 1.996, com negritos originais, sendo nossos os itálicos).



**XI** – No mesmo sentido já decidiu aquele mesmo e. Tribunal de Justiça de São Paulo, 5ª Câmara, Apelação Cível nº 250.472-1/6 - Poá, j. 19/10/1.995:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Imposto predial e territorial urbano. Inconstitucionalidade de alíquotas. Ilegitimidade do Ministério Público para a propositura da ação. Prejuízo a grupo específico. Interesse coletivo ou difuso não afetado. Carência da ação. Recurso provido. (...)”

Não se nega a legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública para proteção de interesses difusos e coletivos.

Ocorre que a defesa do contribuinte pelo “parquet” é inadmissível, certo que esse não se confunde com a figura do consumidor.

Assim, vale precisar que o interesse dos contribuintes, titulares do domínio ou posse de imóveis, não é difuso porque não se refere à toda coletividade, mas a um certo e identificado grupo de indivíduos.

Certo, ainda, que os interesses dos contribuintes, grupo restrito, não pode ser considerado como coletivo, porquanto não convém diretamente à coletividade como um todo, que pode ser beneficiada com maior arrecadação pelo poder tributante e conseqüente ampliação e melhoria de serviços municipais.” (in *Boletim da AASP* nº 1.946, p. 113-j, com grifos originais).

Nessa esteira, cite-se ementa do e. Tribunal de Justiça, São Paulo, 3ª Câmara de Direito Privado, no Agravo de Instrumento nº 002.396-4/5, j. 6/8/1.996, de que se lê:

“MINISTÉRIO PÚBLICO - Ilegitimidade no pólo ativo para propositura de ação civil pública que não diga respeito a interesses difusos. Provimento do recurso. (...)”

Mas o Ministério Público não tem legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública para proteção de direitos individuais, direitos estes que podem não ser identificados com o todo. Menos da metade dos 60 (sessenta) titulares de certificados são os interessados no restabelecimento de seus direitos, garantidos até contratualmente.

Cuida-se da proteção de diversos direitos individuais. E, apesar da justiça da reclamação, evidente não se enquadrar esta postulação na categoria de interesses difusos.” (in *Boletim da AASP* nº 1.992, p. 67-j e 68-j, com grifos originais).

**XII** – Decidiu o e. TRF - 1ª Região, 1ª Turma, RO 94.01.34751-4/DF, rel. Juiz Catão Alves, j. em 31/5/95, publ. *DJU* 2 de 29/6/95, p. 41.409:

“EMENTA: Trabalhista. Pessoa Jurídica de Direito Público. Autarquia Federal (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). Intervenção do Ministério Público. Desnecessidade. Justiça Federal. Princípio da identidade física do juiz. Adicional de insalubridade. Período de janeiro a maio de 1981. Supressão. Ilegitimidade. Código de Processo Civil, art. 82. Decreto-Lei nº 1.341/74, art. 6º, § 2º. Súmulas 217 e 262 do Tribunal Federal de Recursos.

I – A intervenção do Ministério Público somente é exigível nos casos do art. 82 do Código de Processo Civil, mesmo porque, *além de não lhe caber, como fiscal da lei, velar pelos interesses das pessoas jurídicas de Direito Público, nem suprir omissões de Procuradores dessas entidades, consoante proibição expressa do art. 129, IX, da Constituição Federal*, não é a simples presença delas na relação processual que impõe sua intervenção, cabendo ao juiz examinar a existência ou não de interesse público em cada caso (Superior Tribunal de Justiça – *RT* 671/210 e *RSTJ* 14/448).

II – Embora aplicável no âmbito da Justiça Federal o princípio da identidade física do juiz em feitos trabalhistas, não se vincula ao processo o que não colheu prova em audiência. (Tribunal Federal de Recursos, Súmulas 217 e 262).

III – Ilídima a suspensão do pagamento do adicional de insalubridade aos servidores públicos federais que o recebiam no momento de suas inclusões no Plano de Classificação de Cargos instituídos pela Lei 5.645/70, porque, ao suprimi-lo (art. 6º), o Decreto-Lei 1.341/74, assegurou-lhes (art. 6º, § 2º) a continuidade da sua percepção como vantagem pessoal para evitar redução no total da remuneração mensal legalmente recebida.

IV – Recurso ordinário e remessa oficial providos em parte.

V – Sentença reformada parcialmente.” (In *A Constituição na Visão dos Tribunais – Interpretação e Julgados artigo por artigo*, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – Gabinete da Revista, ed. Saraiva, SP, 1.997, vol. 2, p. 934/5, com grifos nossos).

**XIII** – Além da impropriedade de se formular pedido que não se refere a interesse difuso ou coletivo, o e. Ministério Público, muitas vezes, *mistura* os fundamentos de direito da ação civil pública, que é regida pela Lei nº 7.347, de 1.985, com os da ação por improbidade, que é a Lei nº 8.429, de 1.992.

Tal mescla ou combinação de fundamentos legais não é processualmente aceitável, vez que, por princípio, a ação ou é baseada na lei da ação civil pública, ou o é na lei da improbidade administrativa. Não se podem mesclar fundamentos de ações diversas em uma única ação, vez que os escopos procedimentais são diversos, já que o propósito de cada qual é inconfundível com o de qualquer outra.

As diferenças se iniciam a partir do fato de que a ação civil por ato de improbidade administrativa deve ser proposta *por intermédio de um advogado*, uma vez que os representantes do Ministério Público não possuem capacidade “advocatória” para propô-la em seu nome próprio.

Com todo efeito, se o *Parquet* é parte legítima para propor ação civil por ato de improbidade administrativa, com fulcro na Lei federal nº 8.429, de 2 de junho de 1.992, faltando-lhe, todavia, *capacidade postulatória* para propor tal espécie de ação, o que jamais se pode confundir. O herdeiro fraudado é parte legítima para propor ação anulatória da fraude, mas para tanto precisa de advogado, já que não é o fato de ser parte legítima que implicará na capacidade postulatória *ipso facto*. Com o Ministério Público o mesmo se dá quanto às ações por improbidade.

**XIV** – Vicente Greco Filho, ex-Procurador de Justiça como é, e porventura um dos mais brilhantes processualistas brasileiros, não diverge deste entendimento, como se denota de palestra promovida pela Editora NDJ, no 6º *Seminário Nacional de Direito Administrativo*, em São Paulo, no dia 9 de novembro de 1.999:

“Uma questão um pouco mais técnica, e já há um acórdão relatado pelo Des. Sérgio Pitombo, *em que ele não admite, tem razão, cumular com a Ação Civil Pública*.

Ou seja, a Ação de Improbidade é uma sancionatória que tem por finalidade a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade, não é Ação Civil Pública, da Lei nº 7.347. Aliás, não é de lugar nenhum, é Ação de Improbidade. E este é um defeito que tenho constatado em todas as ações de improbidade que tenho visto; elas são fundamentadas, também na Lei nº 7.347, Lei de Ação Civil Pública, *e se pede muitas vezes a nulidade do ato ou do contrato cumulando com a aplicação das sanções. Com o perdão da palavra, fica simplesmente uma “zorra”, porque não se sabe quem é réu de que, não sabe quem é o réu.* Por quê? Se eu estou propondo uma ação, eu, Ministério Público, estou propondo uma ação, visando a nulidade de um contrato, quem é réu? (...) Réu são aquelas pessoas que teriam praticado o ato imputado de improbidade. Esse acórdão relatado pelo Des. Pitombo declarou o pedido juridicamente impossível, quando cumulado com a Ação Civil Pública, de nulidade de um ato administrativo ou do contrato; e, de outro lado, a aplicação das sanções da Lei de Improbidade. (.....)

É o de que, em se tratando de uma ação para imposição de sanções, como nós sabemos, severíssimas, têm de se aplicar à Ação de Improbidade os princípios do processo penal. Ou seja, descrição definida do ato de cada um. O Ministério Público tem colocado tudo num saco e diz: “Vocês são ímprobos.” Mas não diz: “Você praticou isso, você praticou isso e você praticou aquilo.” (In *Boletim de Direito Administrativo - BDA*, da ed. NDJ, SP, junho/2.000, p. 394/5, com grifos nossos).

**XV** – Cumpre aduzir que Toshio Mukai, no mesmo Seminário, sobre a questão e no mesmo exato sentido, assim se pronunciou:

“Como se sabe, as ações atinentes à espécie que dizem respeito à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa são, como disse o Dr. Vicente Greco, fundadas na Lei da Ação Civil Pública combinada com a Lei de Improbidade Administrativa, respectivamente, a Lei nº 7.347/85, e 8.429/92. Ao estudarmos para contestações, apelações etc., essa nova lei, nos deparamos com diversos defeitos; é uma lei desastrosa, na sua formação e na sua aplicação. Esses pontos criticáveis da lei, a meu ver, são seis: inconstitucionalidade material e formal da Lei nº 8.429/92; nulidade do consequen-

te procedimento judicial; *impossibilidade da cumulação de Ação Civil Pública com a Lei nº 8.429, decorrente disso, impossibilidade jurídica do pedido*. Outros dois aspectos fundamentais, que eu gostaria de salientar: a concessão de liminar no bojo da Ação Civil Pública, o que é absolutamente ilegal, como já referiu o Prof. Vicente Greco; e, finalmente, a questão do bloqueio de bens e outras sanções. (...)

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, em decisão publicada na *Revista do STJ* 65, p. 352, estatuiu que a Lei nº 7.347/85, confere legitimidade ao Ministério Público para propor a Ação Civil Pública, nas condições estabelecidas no seu art. 1º, acrescido do inc. IV, pelo Código do Consumidor. *Não se inserindo nas condições previstas na referida lei a ação de ressarcimento de possíveis danos ao erário municipal. Por essa razão, o Ministério Público não pode cumular a Ação Civil Pública para este fim específico. Em consequência disso, existe a impossibilidade jurídica do pedido. A Ação Civil Pública só pode ser admitida nos casos expressamente permitidos na legislação em vigor*. Edis Milaré diz: De se ter presente, finalmente, que os casos nos quais se admite o exercício da ação civil pública devem necessariamente vir explicitados na lei, por representarem exceção aos princípios da iniciativa de parte, e dos dispositivos vigentes no Processo Civil (...)

Além disto, existe agora ação específica para formular pedido de ressarcimento de danos decorrentes de ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, esclarece Marcelo de Figueiredo, um dos comentadores da Lei nº 8.429, em referência ao art. 17, que é fundamental no caso: *Cremos, ainda, que não se mostra viável, naquelas ações (popular ou civil pública), vincular pedido de ressarcimento de dano, por ato de improbidade que cause dano ao erário público - art. 10*. Diante da previsão específica da presente lei, que contempla e inaugura uma nova ação, a ação civil de reparação de dano causada pela improbidade. *Em decisão recentemente proferida nos autos da Apelação Cível nº 30.947-5/4, a 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo examinou a possibilidade de o e. Ministério Público promover Ação Civil Pública, para atacar e punir alegados atos de improbidade administrativa capitulados na Lei nº 8.429. Acabou por reconhecer a carência da ação, em razão da impossibilidade jurídica do pedido*” (p. 397/9, com grifos nossos).”

**XVI** – Além de tudo isso, e de acordo com o art. 3º, da Lei nº 7.347/85, a condenação na ação civil pública poderá também ser em dinheiro, e por sua vez, o art. 13, da mesma Lei prescreve, no caso de haver condenação em dinheiro:

“Art. 13. *Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.*” (Grifamos).

---

O e. Ministério Público não pode, conforme se pode denotar, pedir simplesmente o pagamento de multa, sem qualquer menção ao *fundo* de que trata o art. 13, da Lei de Ação Civil Pública, e a condenação em dinheiro em ação civil pública só pode ser pleiteada se houver a reversão ao fundo de que trata o citado dispositivo.

O art. 13, portanto, evidencia qual a única natureza possível de eventual condenação em dinheiro numa ação civil pública, e *não pode ser a de condenação em dinheiro simplesmente.*

**XVII** – Não esteve aqui em discussão, de forma alguma e sob nenhuma vertente, a relevância e a imprescindibilidade dos trabalhos do Ministério Público, que tem beneficiado a nação com trabalhos os mais honoráveis e da maior imperiosidade para todos os cidadãos, notadamente em defesa do meio ambiente, dos direitos do consumidor e do cidadão sem particularização, como também de outros interesses difusos.

Não podemos, todavia, conformar-nos com a reiterada e tornada habitual propositura de ações civis públicas contendo objeto que não se coaduna com tal espécie de ação, o que faz decorrer forçosamente a ilegitimidade ativa do Ministério Público para propor aquela ação, com o objeto que tem.

Isso gera a inarredável consequência de que ações como tais devem, se assim propostas, ser extintas sem julgamento do mérito, por conter o vício insanável de ilegitimidade de parte ativa, conforme a jurisprudência tem reiteradamente decidido. Se a isso adicionamos o aludido problema da falta de representação eis então um quadro processual francamente indesejável, a exigir coerção severa pelo Poder Judiciário em nome da ordenação legal dos procedimentos judiciais, como decerto constitui o desiderato maior do próprio *Parquet*.

---

***“Não esteve aqui em discussão, de forma alguma e sob nenhuma vertente, a relevância e a imprescindibilidade dos trabalhos do Ministério Público, que tem beneficiado a nação com trabalhos os mais honoráveis e da maior imperiosidade para todos os cidadãos, notadamente em defesa do meio ambiente, dos direitos do consumidor e do cidadão sem particularização, como também de outros interesses difusos.”***

# Método de Auditoria da Acessibilidade de Portais Web

Cláudia Dias

***“A melhor abordagem para avaliar portais web é combinar as características positivas de diferentes técnicas em um método que possa ser usado por projetistas web, provedores de conteúdo e auditores.”***

Com intuito de organizar e facilitar o processo de avaliação de portais web, no esforço de tornar a Web mais acessível ao maior número possível de pessoas, independentemente de suas limitações físicas e tecnológicas, foi desenvolvido, pela autora, um método de auditoria de acessibilidade que poderá ser usado tanto por projetistas de sites e criadores de conteúdo web, quanto por auditores responsáveis pela avaliação de portais web. Certamente existem outros métodos e ferramentas que podem ser empregados em avaliações de acessibilidade no ambiente digital. O método aqui apresentado sugere uma perspectiva possível de avaliação.

A melhor abordagem para avaliar portais web é combinar as características positivas de diferentes técnicas em um método que possa ser usado por projetistas web, provedores de conteúdo e auditores. O método aqui proposto é dividido nos seguintes estágios:

- Análise do contexto de uso do portal web a ser auditado;
- Teste automático de acessibilidade e validação de código;
- Análise baseada nas Recomendações para Acessibilidade de Conteúdo Web;
- Teste com navegadores gráficos e textuais;
- Análise baseada nas Heurísticas para avaliação de usabilidade de portais corporativos;
- Testes com usuários com diferentes habilidades e deficiências;
- Aplicação de questionários de satisfação de usuários;
- Análise do conteúdo informacional;
- Análise dos dados;
- Elaboração de relatório.

**Cláudia Dias** é Mestre em Ciência da Informação, graduada em Engenharia Elétrica (Universidade de Brasília). Trabalha como Analista de Controle Externo no Tribunal de Contas da União, no Projeto Portal TCU. Autora do livro “Usabilidade na Web: criando portais mais acessíveis”, da Alta Books (2002).

Os estágios descritos a seguir são algumas alternativas que podem ser combinadas para abranger diferentes tipos de métodos - automáticos, de inspeção, testes empíricos com usuários e questionários de satisfação – visando não só a acessibilidade dos portais web, mas também sua usabilidade. Não basta ser acessível: um portal web deve ser também eficaz, eficiente e agradável ao usuário, para que seja efetivamente um meio de comunicação e fonte de informações ao público em geral.

## ANÁLISE DO CONTEXTO DE USO DO PORTAL WEB A SER AUDITADO

Para conhecer o contexto de uso do portal web a ser avaliado, deve-se executar, inicialmente, análise documental sobre a instituição e visitar o portal, via Internet ou localmente em computadores da própria instituição. Em seguida, com auxílio de um guia de entrevistas, deve-se realizar reuniões com os responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de conteúdo do portal, com o objetivo de obter informações mais detalhadas sobre o projeto do portal, o ambiente computacional disponível aos usuários, o perfil dos usuários típicos do portal e as principais tarefas que com ele realizam.

Dependendo do objetivo da auditoria, poderão ainda ser incluídas entrevistas com os usuários do portal, a fim de conhecer: seu real ambiente de uso, em termos pessoais, funcionais, físicos e tecnológicos; as páginas do portal efetivamente percorridas pelos usuários para a realização das tarefas típicas; e a opinião subjetiva dos usuários sobre o portal.

Tendo identificado o ambiente tecnológico e as tarefas mais significativas que os usuários realizam com o portal, o auditor está apto a testar as páginas web relacionadas a tais tarefas. Dependendo da quantidade de páginas e do rigor necessário na avaliação, todas as páginas podem ser testadas ou apenas uma amostra representativa delas.

## TESTE AUTOMÁTICO DE ACESSIBILIDADE E VALIDAÇÃO DE CÓDIGO

Por serem testes rápidos e fáceis de serem aplicados, as técnicas para avaliação de páginas web geralmente escolhidas em primeiro lugar são o teste automático de acessibilidade e a validação de código. Existem ferramentas automáticas, disponíveis gratuitamente na Web, que avaliam a acessibilidade de páginas web, por meio de análise estática dessas páginas, e geram relatórios com observações sobre a avaliação. Essas ferramentas são úteis tanto aos projetistas de sites quanto aos auditores responsáveis pela avaliação de acessibilidade de portais web governamentais. A lista de ferramentas a seguir, adotadas nesse método, não pretende ser exaustiva, mas uma referência.

- W3C Validators – <http://validator.w3.org/>, <http://jigsaw.w3.org/css-validator/>

Ferramentas do *World Wide Web Consortium* (W3C) que validam o código de páginas web em relação aos padrões *HyperText Markup Language* (HTML), *eXtended HyperText Markup Language* (XHTML), *Cascading Style Sheets* (CSS) e às recomendações do próprio W3C para essas técnicas. Na verdade não são ferramentas de avaliação de acessibilidade, mas sim de validação de código. Entretanto, vale lembrar que a validação de código é importante em uma avaliação de acessibilidade pois as tecnologias assistivas<sup>1</sup> se baseiam em codificação válida para interpretar e traduzir corretamente páginas web.

- Bobby – <http://www.cast.org/bobby/>

Ferramenta desenvolvida pelo *Center for Applied Special Technology* (CAST) que analisa páginas web em relação às Recomendações para Acessibilidade do Conteúdo Web versão 1.0 (W3C, 1999). É uma boa ferramenta para identificação de problemas de acessibilidade passíveis de verificação automática.

- WAVE – [http://www.temple.edu/inst\\_disabilities/piat/wave/](http://www.temple.edu/inst_disabilities/piat/wave/).

O *Web Accessibility Visual Evaluator* (WAVE), desenvolvido por Kasday (2000), auxilia o avaliador a realizar julgamentos em relação à acessibilidade das páginas submetidas. Essa ferramenta insere ícones nas páginas avaliadas, identificando imagens com texto alternativo, imagens sem texto alternativo, marcações hipertextuais para enfatizar texto, títulos, subtítulos e listas, além de apresentar, com setas numeradas, a ordem de leitura dos textos, tal como seriam lidos por software leitor de tela utilizado por deficientes visuais. Essa ordenação de textos é especialmente interessante para teste de páginas com tabelas e *frames*.

Como as ferramentas automáticas só conseguem detectar um número limitado de problemas potenciais de acessibilidade, recomenda-se a aplicação de métodos complementares, manuais, de avaliação de acessibilidade. Por exemplo, uma ferramenta automática pode detectar a existência de texto alternativo para uma determinada imagem, porém não é capaz de julgar se tal texto realmente transmite a mesma informação que a imagem – isso, o auditor precisa checar manualmente.

<sup>1</sup> Software ou hardware especificamente concebido para ajudar pessoas com incapacidades ou deficiências a executarem atividades do cotidiano. Exemplos de tecnologias assistivas: cadeiras de rodas, dispositivos de impressão, leitores e ampliadores de tela, sintetizadores de voz, teclados e dispositivos apontadores alternativos.

***“Dada a impossibilidade de teste de todas as páginas do portal web, o avaliador deve escolher, além da homepage, amostras representativas de páginas web do portal, relacionadas com as tarefas típicas realizadas com ele (...). Quanto maior a diversidade de situações simuladas e de navegadores testados, maior a probabilidade de serem detectados problemas de navegação vivenciados por diferentes tipos de usuários em ambientes variados.”***

#### **ANÁLISE BASEADA NAS RECOMENDAÇÕES PARA ACESSIBILIDADE DE CONTEÚDO WEB**

Nesse método de auditoria foi selecionado, como método de inspeção de acessibilidade, a análise baseada em recomendações ou pontos de verificação. Essa inspeção, realizada pelo próprio avaliador, complementa os testes automáticos em pontos passíveis de verificação apenas manual, como por exemplo, o contraste de cores e a adequação do texto de um link ao conteúdo por ele apontado. Para uma avaliação mais exaustiva, podem ser usadas ainda outras listas.

As listas de verificação de acessibilidade mais conhecidas são as do próprio W3C, anexas às Recomendações para Acessibilidade do Conteúdo Web versão 1.0 (W3C, 1999), e a lista produzida pela IBM, baseada nas mesmas recomendações (<http://www-3.ibm.com/able/accessweb.html>).

Durante a inspeção, o avaliador deve escolher, além da homepage, amostras representativas de páginas web do portal, relacionadas com as tarefas típicas realizadas com ele (identificadas na análise de seu contexto de uso), e compará-las com a lista de verificação de acessibilidade baseada nas Recomendações para Acessibilidade do Conteúdo Web. Essas recomendações, no total de 65 em sua versão 1.0 (W3C, 1999), são priorizadas de acordo com os efeitos negativos na acessibilidade do portal web gerados por sua não implementação.

#### **TESTE COM NAVEGADORES GRÁFICOS E TEXTUAIS**

Antes de envolver usuários ou especialistas em usabilidade, é conveniente testar a acessibilidade das páginas web projetadas utilizando diferentes tipos de navegadores web, em condições variadas: com figuras e sons habilitados; figuras desabilitadas; sons desabilitados; sem *frames*; sem folhas de estilo; sem utilizar o mouse; e com diferentes resoluções de vídeo. Essas condições simulam restrições de navegação a que alguns usuários estariam submetidos, seja por estarem usando tecnologias assistivas, hardware e

software mais antigos ou mais modernos, seja por terem limitações físicas ou mentais.

É aconselhável também testar as páginas com navegadores gráficos de diferentes fornecedores (Internet Explorer, Netscape, Opera) e ainda navegadores textuais, como o *Lynx Viewer*, disponível gratuitamente no endereço <http://www.delorie.com/web/lynxview.html>.

Dada a impossibilidade de teste de todas as páginas do portal web, o avaliador deve escolher, além da homepage, amostras representativas de páginas web do portal, relacionadas com as tarefas típicas realizadas com ele, tal como foi feito no estágio anterior. Quanto maior a diversidade de situações simuladas e de navegadores testados, maior a probabilidade de serem detectados problemas de navegação vivenciados por diferentes tipos de usuários em ambientes variados.

#### **ANÁLISE BASEADA NAS HEURÍSTICAS PARA AVALIAÇÃO DE USABILIDADE DE PORTAIS CORPORATIVOS**

A avaliação heurística de usabilidade foi incorporada nesse método de auditoria de acessibilidade já que problemas de usabilidade observados por pessoas com aptidões consideradas normais certamente afetam ainda mais os usuários com necessidades especiais. Como já foi dito anteriormente, não basta um portal web ser acessível. Ele deve satisfazer a seus usuários, deficientes ou não, respondendo às suas necessidades de informação de maneira eficiente e eficaz, sem lhes causar qualquer transtorno ou incômodo durante a navegação.

Nesse estágio é necessário identificar e selecionar analistas de sistemas (os próprios desenvolvedores do portal, por exemplo) e especialistas em usabilidade para realizarem avaliação heurística de usabilidade do portal web, utilizando, como documento de consulta, as Heurísticas para avaliação de usabilidade de portais corporativos (Dias, 2001). É recomendável que sejam selecionados de três a cinco avaliadores.

Os avaliadores devem ser orientados a tentarem realizar as tarefas típicas identificadas na análise de contexto do portal e avaliarem, além da homepage, todas as páginas web visitadas para a realização dessas tarefas. Tal avaliação consiste em verificar se as recomendações do documento de consulta são ou não atendidas.

#### **TESTES COM USUÁRIOS COM DIFERENTES HABILIDADES E DEFICIÊNCIAS**

O objetivo desse estágio é observar a utilização do portal web por diferentes pessoas: iniciantes no uso da Web e usuários habituais; usuários com equipamento e software mais antigos e mais modernos; usuários deficientes utilizando diferentes tecnologias assistivas; adultos e crianças (se for o caso).

Os testes com usuários geralmente são feitos no próprio ambiente em que os usuários costumam trabalhar, com seus equipamentos, acessórios e materiais habituais. Entretanto, em função do objetivo da avaliação e do rigor experimental desejado, pode ser necessária a realização desse teste em laboratórios de usabilidade, preparados especificamente para esse fim. Dependendo do tipo de dados que se quer coletar, podem ser instalados, no ambiente de teste, câmeras de vídeo, gravadores de áudio, espelhos de face única, softwares de monitoramento (para registrar automaticamente todos os passos seguidos pelos usuários durante a interação com o sistema, seus erros, acertos e dificuldades).

#### **APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS DE SATISFAÇÃO DE USUÁRIOS**

Os questionários permitem ao avaliador conhecer as experiências, opiniões e preferências dos usuários ao utilizarem um determinado sistema. Nesse método de auditoria de portais web foi desenvolvido um questionário on-line de satisfação acessível aos usuários participantes. Outra alternativa seria adaptar questionários de satisfação existentes, como *Software Usability Measurement Inventory* (SUMI), *Questionnaire for User Interface Satisfaction* (QUIS) e *Web Analysis and MeasureMent Inventory* (WAMMI).

#### **ANÁLISE DO CONTEÚDO INFORMACIONAL**

Já que há tantas fontes de informação disponíveis na Web, não há razão para escolher logo aquelas que não são confiáveis. Para isso, é preciso avaliar a fonte e o próprio conteúdo da informação, assim como se faz há anos com qualquer material impresso, sendo necessário fazer algumas alterações nos critérios adotados, em função da mudança de mídia.

Um dos critérios de avaliação da informação na Web mais citados na literatura é o da credibilidade. Como as pessoas tomam decisões baseadas em informação, é preciso que essa informação seja questionada quanto à sua autenticidade e confiabilidade. Sempre foi assim na avaliação de mídias impressas e não deve ser diferente com a mídia eletrônica. Em razão da informalidade da Web, a maioria das fontes de informação nessa mídia não fornece dados suficientes para verificação de sua credibilidade.

A credibilidade de uma informação pode ser inferida a partir das credenciais de seu autor, evidências de controle de qualidade e metainformações. As credenciais do autor, por vezes negligenciadas na Web, podem estar disponíveis na própria página onde consta a informação, ou em um currículo on-line com dados biográficos, titulação, posição ou cargo na instituição em que trabalha, experiência no campo relacionado com a informação, reputação em sua área de atuação.

Informações publicadas em versões on-line de periódicos científicos, que costumam passar por processo de avaliação dos editores e especialistas na área, assim como informações publicadas em nome de uma organização reconhecida e respeitada no mercado, quase sempre revisadas por várias pessoas até chegarem a ser publicadas, detêm evidências de controle de qualidade.

As metainformações, por sua vez, são informações sobre informações, encontradas sob a forma de resumos ou sumários, que dão uma noção do que trata aquela página web, ou ainda recomendações, comentários de terceiros ou revisões que julgam ou

***“A credibilidade de uma informação pode ser inferida a partir das credenciais de seu autor, evidências de controle de qualidade e metainformações. As credenciais do autor, por vezes negligenciadas na Web, podem estar disponíveis na própria página onde consta a informação, ou em um currículo on-line com dados biográficos, titulação, posição ou cargo na instituição em que trabalha, experiência no campo relacionado com a informação, reputação em sua área de atuação.”***

***“A precisão constitui-se em outro critério de avaliação citado na literatura. O objetivo desse critério é assegurar que a informação apresentada na página web é realmente correta, atualizada, baseada em fatos, suficientemente detalhada, exata, completa e consistente. A informação obtida na Internet, como também na mídia impressa, deve ser confrontada com informações de outras fontes, a fim de checar sua veracidade.”***



analisam o conteúdo da página. Harris (1997) lista quatro indicadores de falta de credibilidade: anonimato (mais comum na mídia eletrônica do que na impressa), falta de controle de qualidade, metainformação negativa (críticas negativas sobre seu conteúdo) e texto com erros gramaticais e ortográficos, demonstrando falta de cuidado ou ignorância.

Outro critério de avaliação, com estreita ligação com a credibilidade, é o suporte, relacionado com as fontes consultadas, bibliografia e corroboração da informação. Citar as fontes e a bibliografia consultadas para a elaboração de um texto qualquer, impresso ou on-line, reforça ainda mais sua credibilidade. Assim, o leitor pode saber de onde veio aquela informação, sendo capaz até de verificar sua exatidão. A triangulação de fontes sobre uma mesma informação, visando confirmar ou corroborar sua veracidade, é sempre uma boa estratégia de avaliação, independentemente do tipo de informação (fato ou opinião). A corroboração nada mais é do que testar informação com informação, usando uma fonte, fato, ponto de vista ou interpretação para testar outra fonte.

Como exemplos de falta de suporte, verificada com frequência na Internet, são números e estatísticas apresentados sem citar sua fonte, ausência de bibliografia consultada quando o tema claramente necessita de tais fontes, e inexistência de outras fontes que corroborem a informação apresentada.

A precisão constitui-se em outro critério de avaliação citado na literatura. O objetivo desse critério é assegurar que a informação apresentada na página web é realmente correta, atualizada, baseada em fatos, suficientemente detalhada, exata, completa e consistente. A informação obtida na Internet, como também na mídia impressa, deve ser confrontada com informações de outras fontes, a fim de checar sua veracidade.

Uma fonte de informação que deliberadamente omite fatos importantes ou pontos de vista contrá-

rios aos seus, porém relevantes ao entendimento do tema, pode denotar um viés de seu autor, constituindo-se em informação incompleta e tendenciosa. Pontos de vista excessivamente críticos com seus oponentes podem revelar conflitos de interesses.

Uma boa fonte de informação é aquela que se dirige ao leitor com moderação e objetividade, apresentando argumentos racionais, isentos de contradições, sem tentar envolvê-lo emocionalmente, e mantendo, na medida do possível, a neutralidade.

Quanto à atualização da informação, nem sempre é possível identificar quando a página web foi criada e/ou atualizada. Ainda não há uma cultura na Internet de informar ao usuário quando a informação foi atualizada pela última vez.

A falta de precisão pode, então, ser percebida pelo tom ou estilo do texto, falta ou desatualização de data no documento, generalizações vagas, afirmativas exageradas, inconsistências no próprio texto, e ainda por pontos de vista flagrantemente tendenciosos.

#### **ANÁLISE DOS DADOS**

Para a análise dos dados coletados nos estágios anteriores, podem ser usadas técnicas de análise lógica verbal das descrições dos problemas detectados pelos avaliadores e usuários, a fim de identificar problemas únicos; planilhas eletrônicas e softwares estatísticos, para manipulação de dados quantitativos.

Pode-se optar por analisar separadamente os dados de cada estágio, gerando relatórios de auditoria intermediários, para que os projetistas do portal web realizem alterações em seu projeto antes de prosseguirem para o estágio seguinte. Essa abordagem permite que as falhas e problemas de acessibilidade mais evidentes sejam eliminados logo nos primeiros estágios da avaliação, evitando expor os especialistas em usabilidade e os usuários a tais situações inacessíveis ou de baixa usabilidade.

## ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO

A fase final desse método envolve a preparação de um relatório de auditoria. Os dados derivados dos diversos estágios descritos anteriormente são sintetizados, como recomendações, em um relatório para modificação do portal auditado. O relatório detalhado de acessibilidade identifica os problemas de acessibilidade, usabilidade e qualidade do conteúdo do portal, e resume as opiniões dos usuários. Tal relatório deve conter as seguintes informações:

- Nome e versão do portal auditado;
- Data, local e responsável pela auditoria;
- Resumo executivo;
- Introdução, contendo descrição do portal, contexto de uso e objetivos da auditoria;
- Procedimentos metodológicos da auditoria, incluindo informações sobre os participantes, configuração dos equipamentos utilizados na avaliação, tarefas típicas, métodos de avaliação de acessibilidade e usabilidade selecionados, orientações aos avaliadores e outros documentos utilizados durante a auditoria;
- Resultados da auditoria, relacionando os problemas encontrados, agrupados por severidade, princípio de acessibilidade, usabilidade e qualidade de conteúdo informacional, abrangência (grau de recorrência), tarefa típica relacionada e página do portal em que

foram detectados. Devem ser incluídas ainda a porcentagem de pessoas que conseguiram completar as tarefas típicas, o tempo médio gasto para completá-las, a média das opiniões dos avaliadores e usuários, comentários e sugestões para melhoria do portal em questão.

O relatório deve apresentar linguagem clara e objetiva, com o cuidado de destacar os problemas, identificados ao longo da auditoria, que devem ser solucionados o quanto antes (prioritários); outros menos urgentes (recomendáveis); e ainda aspectos positivos observados pelos avaliadores e usuários.

Dessa forma, o relatório de auditoria se torna uma boa ferramenta para os projetistas de portais, ressaltando tanto os pontos a serem melhorados quanto os pontos já adequados, de acordo com as boas práticas de acessibilidade, usabilidade e qualidade de conteúdo de portais web.

## CONCLUSÃO

Como uma única técnica de avaliação é incapaz de identificar todo e qualquer problema de acessibilidade em uma interface web, o método de auditoria descrito neste artigo propõe um conjunto de técnicas de avaliação, desde ferramentas automáticas de validação até testes empíricos com usuários, combinando o melhor de cada uma delas. Esse método pretende auxiliar projetistas web, provedores de conteúdo e auditores da Tecnologia da Informação na condução de auditorias de acessibilidade de portais web. ■

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. DIAS, C. *Heurísticas para avaliação de usabilidade de portais corporativos*. 2001. 12p. [on-line], janeiro 2002. [http://www.geocities.com/claudiaad/heuristicas\\_web.html](http://www.geocities.com/claudiaad/heuristicas_web.html).
2. HARRIS, R. Evaluating Internet research sources. *VirtualSalt*. 17 Nov. 1997. [on-line], outubro 2001. <http://www.virtualsalt.com/evalu8it.htm>.
3. KASDAY, L. R. A tool to evaluate universal web accessibility. In: *Proceedings CUU '00*, Arlington, USA, 2000, p. 161-162.
4. KIRAKOWSKI, J. *The use of questionnaire methods for usability assessment*. 1994. [on-line], setembro 2000. <http://www.ucc.ie/hfrg/questionnaires/sumi/sumiapp.html>.
5. KIRAKOWSKI, J., CLARIDGE, N., WHITEHAND, R.. Human centered measures of success in web site design. *Proceedings of the 4<sup>th</sup> Conference on Human Factors and the Web*. [on-line], junho 2000. [ftp://ftp.ucc.ie/hfrg/wammi/hfes98Q.rtf](http://ftp.ucc.ie/hfrg/wammi/hfes98Q.rtf).
6. ROWAN, M. et al. Evaluating web resources for disability access. In: *Proceedings ASSETS 00*, Arlington, USA, November 2000, p. 80-84.
7. SHNEIDERMAN, B. *Designing the user interface: strategies for effective human-computer interaction*. 3ed. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1998. 639p.
8. SLOAN, D. et al. Accessible accessibility. In: *Proceedings ASSETS 00*, Arlington, USA, November 2000, p. 96-101.
9. W3 CONSORTIUM (W3C). *Recomendações para Acessibilidade do Conteúdo Web versão 1.0*, 1999. Trad. Cláudia Dias. 34p. [on-line], outubro 2001. [http://www.geocities.com/claudiaad/acessibilidade\\_web.html](http://www.geocities.com/claudiaad/acessibilidade_web.html).

# A Folha de Pagamentos na Despesa Total com Pessoal. Valor Bruto ou Líquido?

Flávio Corrêa de Toledo Júnior

## 1- INTRODUÇÃO

A Lei Complementar n. 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, busca conformar o gasto público à efetiva capacidade arrecadatória de cada um dos níveis federados. Provém daí o equilíbrio orçamentário ou, ao menos, um tipo de superávit, parcial, designado primário.

Nessa lide, o novo direito antepõe freios e limites para determinação do tipo de dispêndio, o que restringe as despesas de fim de mandato, os novos projetos, os serviços de terceiros e, com redobrada ênfase, as despesas de pessoal.

Para o artigo 18 da LRF, os gastos com servidores tipificam-se em três categorias distintas:

- *Folha de pagamentos*, grupo que congrega subsídios, vencimentos, adicionais, gratificações, horas extras e demais vantagens destinadas aos agentes políticos e servidores em atividade funcional, bem assim proventos dos inativos e pensionistas. Malgrado compor tal folha, as verbas indenizatórias não se adicionam à despesa de pessoal<sup>1</sup>;
- *Encargos sociais*, abarcando as contribuições patronais aos regimes de previdência e os recolhimentos ao FGTS;
- *Contratos de terceirização de mão-de-obra que substitui servidores governamentais*.

Sendo assim, a folha de pagamentos é agregado que se individualiza no contexto do gasto total de pessoal, vez que só neste se integram os encargos sociais e os contratos de terceirização.

Feitas essas preliminares, a controvérsia que ora se impõe e, sobre a qual nos deteremos, é clara e objetiva: *na apuração da despesa de pessoal, a folha de subsídios, salários e proventos será apropriada pelo seu valor bruto ou líquido?*

Flávio Corrêa de Toledo Júnior é Economista e Professor de Orçamento e Contabilidade Pública

<sup>1</sup> O artigo 18 refere-se a espécies remuneratórias; não às indenizatórias. No dizer do jurista Ivan Barbosa Rigolin, “remuneração é, classicamente, palavra definida como o pagamento de trabalho, o honorário profissional, a contraprestação do labor realizado, a compensação do *munus* efetuado, que exatamente é o trabalho. Pagar o *munus* é, precisamente, remunerar..... Tanto as indenizações quanto os prêmios são devidos indiretamente porque o servidor trabalha, porém não para pagar o seu trabalho. As indenizações apenas ressarcem despesas que o servidor precisou ter porque trabalha, e que não é justo nem correto que pague de seu bolso..... Na categoria de *indenizações* figuram espécies como .....auxílio-moradia, vale-refeição, cesta básica....., passagens, diária de viagem, ajuda de custo, vale-transporte, salário-família.....” grifos originais (in: “O Servidor Público na EC 19, a “Reforma Administrativa”-VII).

Essa polêmica tem razão de ser, porque sobre ela, a folha, abatem-se certos descontos que, depois, geram uma receita compensatória para o ente político; de antemão, não há nisso uma despesa efetiva.

Tendo em mira que a despesa de pessoal é, hoje, setorialmente controlada e sua inadequação resulta pesada multa ao respectivo Chefe de Poder (*art. 5º, IV, Lei n. 10.028, de 2000*), fundamental o exercício de bem calcular o nível do gasto de pessoal.

Sendo assim, passaremos a enunciar a usual composição da folha de pagamentos do setor governo e, no âmbito dela, comentar a natureza contábil dos descontos efetivamente desembolsados pela Administração, assim como dos que, de imediato, não representam saída dos cofres públicos; são estes, na verdade, uma despesa a se realizar futuramente ou, mesmo, uma despesa meramente escritural, de papel, fictícia.

Essa nossa lide visa subsidiar o Conselho de Gestão Fiscal na construção de fórmula unificada sobre a qual se apurem os limites da despesa de pessoal, verificados, a cada quatro meses, no Relatório de Gestão Fiscal (*LRF, art. 55, I, "a"*).

## **2 - AS REAIS IMPLICAÇÕES SOBRE A RECEITA E A DESPESA DAS PARCELAS QUE SE ABATEM DA FOLHA DE PAGAMENTOS**

Via de regra, os salários e proventos sofrem os seguintes descontos:

- Contribuição aos regimes de previdência, quer o geral (INSS), quer os próprios de cada esfera de governo;
- O imposto de renda retido na fonte;
- As faltas ao serviço
- Retenções de caráter geral (associações funcionais, hospitais, convênios de saúde, entre várias outras)

A seguir, analisaremos cada uma dessas parcelas subtrativas, considerando sua efetiva repercussão sobre o fluxo financeiro da entidade estatal.

### **2.1- AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS**

Necessariamente, o servidor agrega-se a um sistema que lhe garanta aposentadoria e pensão a seus dependentes, seja o geral, a cargo do INSS, seja o próprio, operado diretamente pelo respectivo nível de governo (*CF, art. 149, parágrafo único*).

Aquele que ocupa, exclusivamente, cargo em comissão, cargo temporário, emprego público, bem assim o agente político, todos esses se filiam apenas ao regime geral de previdência.

Os regimes previdenciários são mantidos por contribuições retiradas de salários e proventos, bem assim por quotas que as entidades públicas devem pagar frente sua condição de empregadora.

Nos sistemas próprios, a contribuição do segurado não se incorpora à despesa de pessoal. Em tal caso, não se afigura a controvérsia ora em estudo, posto que a LRF, expressamente, determina tal expurgo (*art. 19, VI, "a"*). É dessa forma porque se materializa aqui a fração da despesa de pessoal custeada pelo próprio funcionário.

Por outro lado, sobredita lei manda descontar tal contribuição da base sobre a qual se apuram os limites de pessoal: *a receita corrente líquida* (*art. 2º, IV, "c"*). É bem assim pois a folha de pagamentos, enquanto despesa, é contabilizada pelo seu valor bruto e um de seus componentes, a contribuição, não gera, de pronto, um desembolso, a ocorrer somente em outros períodos, quando o aparato previdenciário, de fato, pagará aposentadorias e pensões; esse adiamento de gasto faz com que o plano orçamentário disponha de um específico código de receita compensatória (*1210.00.00 – Receita de Contribuições Sociais*); vale dizer, não há aqui um novo ingresso que se adiciona aos que, todo dia, são coletados pelo ente governamental.

À primeira vista, soam paradoxais esses dois comandos da LRF. Subtrair um mesmo valor do numera-

**“Os regimes previdenciários são mantidos por contribuições retiradas de salários e proventos, bem assim por quotas que as entidades públicas devem pagar frente sua condição de empregadora.”**

dor e do denominador apresenta-se, *à priori*, prática incoerente. Contudo, é preciso valorizar os princípios do orçamento bruto e da transparência fiscal, considerando, além do mais, que ante a lei das proporções matemáticas, o abatimento repercute mais sobre a parcela de menor cifra - a despesa de pessoal - o que acaba por reduzir, ainda que pouco, o percentual resultante. Para isso melhor ilustrar, vamos a um exemplo:

Supondo que certo Poder Judiciário gasta com pessoal 5,9% da receita corrente líquida do Estado, tal qual se detalha, em R\$ milhões:

$$\text{Despesa de Pessoal} = 590 = 5,9\%$$

$$\text{Receita Corrente Líquida} = 10.000$$

Ato contínuo, respectivo Estado adota o regime próprio de previdência e nele a participação financeira dos segurados gira em torno dos R\$ 44 milhões anuais. Após doze meses e persistido o mesmo valor da despesa de pessoal e receita corrente líquida, o percentual cai daqueles 5,9% para 5,48%; uma queda de 7,12%:

$$\text{Despesa de Pessoal} = 590 - 44 = 5,48\%$$

$$\text{Receita Corrente Líquida} = 10.000 - 44$$

Já, no regime geral de previdência, o quinhão descontado do servidor é valor que, em seguida, é destinado ao INSS. Em que pese o breve tempo entre a dedução salarial e o recolhimento (*receita extra-orçamentária*), tal quota é despesa efetiva, não gera qualquer receita orçamentária; compõe, na íntegra, o gasto total de pessoal.

Nos dois sistemas, o próprio e o geral, a prestação patronal é despesa que excede a folha de pagamentos; é encargo social; nada tem a ver com o centro dessa discussão. Contudo e a modo de ilustrar, lembremos, nos regimes próprios sob comando de entidades diferentes da Administração central (*autarquias ou fundações*), a quota do empregador diminui a receita corrente líquida, apenas e tão-somente, para evitar duplicidades na consolidação do Balanço Geral do Estado ou do Município. Demais, nesses sistemas próprios, a parte do empregador não integra a despesa de pessoal; apenas quando se con-

verte, de fato, em aposentadorias e pensões; do contrário, estar-se-ia aferindo duas vezes a mesma despesa; a primeira, sob a condição de obrigação patronal; a segunda, à conta dos proventos da inatividade.

## 2.2 - IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE - IR

Por força constitucional, o Imposto de Renda sobre rendimentos pagos por Estados e Municípios a estes pertencem (*art. 157, I e 158, I*). Reforçando essa vinculação, a Portaria STN nº 212, de 2001, determina que aquele tributo seja recepcionado tal qual receita própria (*tributária*), não mais de transferência oriunda do Governo da União.

Ao contrário do que muitos pensam, o IR não é uma nova receita estadual/municipal; é, sim, recurso originário das fontes corriqueiras de arrecadação (*ICMS, IPVA, IPTU, ISS etc.*), o qual, pelo fato de suportar uma despesa escritural - o desconto na fonte - integra uma espécie de receita, de natureza também escritural.

Dito de outra forma, tem-se que em decorrência de a folha salarial escriturar-se pela cifra bruta e uma de suas partes, a dedução do IR, não ser uma despesa efetiva, real, bem por isso, se constitui uma receita de compensação e, assim fazendo, não se distorce o efetivo resultado entre receitas e despesas, o vital resultado de execução orçamentária.

Vamos a um exemplo: supondo que determinado Estado arrecade \$ 1.000 e os gastem apenas em despesas de pessoal. Considerando também que desse valor \$ 80 tenham a ver com retenção, na fonte, do IR, então não se pode afirmar que tal ente coletou \$ 1.080 (*\$ 1.000 mais o IR de \$ 80*), vez que este é somente um valor contábil, não traduz a efetiva capacidade estadual de arrecadação; em outras palavras, os \$ 80 fazem parte dos \$ 1.000; a eles, financeiramente, não se adicionam.

Nesse cenário, a receita de IR tem a mesma índole contábil da receita de contribuição dos segurados; ambas provém da folha salarial e, sob ótica financeira, compensam uma despesa que, de pronto, não se consumou.

Na apartada verificação da despesa de pessoal e caso se opte por deduzir o IR do gasto total de pessoal (*conceito líquido*), é preciso, por simetria, expurgar esse tributo da base de cálculo, que outra não é senão a hoje tão conhecida *receita corrente líquida* (RCL). É isso o que a LRF determina, como visto, para a contribuição dos segurados.

É bem esse o posicionamento esposado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul: “assim a

derradeira conclusão não poderia ser outra: nos conceitos de “despesa de pessoal” e de “receita corrente líquida” não devem ser considerados os valores do imposto de renda retido na fonte, concernentes aos servidores estaduais e municipais, para os fins específicos dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal” (in: “Parecer Coletivo nº 2, de 2002; disponível no site [www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)).

Toda essa interpretação reveste-se de lógica financeira. Se a folha salarial é apurada pelo valor líquido, pelo efetivo desembolso, então, a base de cálculo - RCL - de igual modo, refletirá a verdade dos ingressos havidos no erário, o que demanda o expurgo das receitas compensatórias. Nesse enfoque de Administração Financeira, por outro lado, não se está considerando que a receita estadual/municipal de IR é, depois, abatida do “bolo” que compõe os Fundos de Participação de Estados e Municípios (CF, art. 159, § 1º).

### 2.3 - AS FALTAS AO SERVIÇO

Sob essa nossa linha de raciocínio, caso as faltas ao serviço sejam deduzidas do gasto de pessoal, ato contínuo, a receita compensatória por elas gerada (código 1922 – Restituições) reduzirá, de igual forma, o denominador da equação, isto é, a receita corrente líquida.

### 2.4 - RETENÇÕES DE CARÁTER GERAL (ASSOCIAÇÕES FUNCIONAIS, HOSPITAIS, CONVÊNIOS DE SAÚDE, ENTRE OUTRAS)

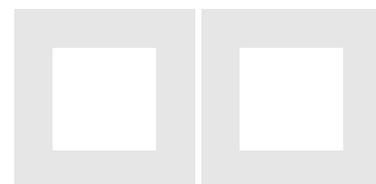
Na Contabilidade Pública, esses descontos operam tal qual as contribuições do servidor ao INSS; são despesas efetivas do ente governamental, por não se desdobrarem em uma receita escritural de contrapartida. É dinheiro que, de fato, sai dos cofres públicos apesar da breve retenção entre a data do desconto e a do efetivo desembolso, contexto que enseja lançamentos extra-orçamentários (*de receita e despesa*).

## 3 - CONCLUSÃO

O Conselho de Gestão Fiscal deve padronizar os relatórios de acompanhamento fiscal e, nesse mister, apresentar-se-á fórmula unificada para apuração da despesa de pessoal, a cada quatro meses (LRF, art. 67, III).

No intuito de garantir maior transparência aos números da execução orçamentária e assegurar maior fidelidade às análises percentuais, aquele Conselho pode demandar que no demonstrativo da despesa de pessoal compareçam algumas parcelas subtrativas da folha de vencimentos e proventos (*contribuição dos segurados ao regime próprio de previdência, imposto de renda retido na fonte e faltas ao serviço*), descontos que, em contrapartida, também se abaterão do denominador comum do novo direito financeiro, *a receita corrente líquida*.

Por fim, a instância colegiada definirá, por tamanho de Estado e Município, coeficientes que diminuem o nível de abatimento do imposto de renda, visto que esta receita, *de per si*, determina a redução dos repasses à conta dos respectivos Fundos Federais de Participação (art. 159, § 1º, CF). ■



# Decisão do Tribunal de Contas da União Pode Contrariar Decisão Judicial Transitada em Julgado?

1. Introdução 2 A Jurisdição do Tribunal de Contas da União 3. O Instituto da Coisa Julgada 4. As Decisões do TCU e a Coisa Julgada 5. Algumas Decisões do TCU Desfavorecedoras da Coisa Julgada 6. Um Possível Caminho Processual 7. Conclusão 8. Referência Bibliográfica

Carlos Antonio Antunes de Macedo 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho, etapa final do Curso Avançado de Direito Constitucional patrocinado pelo Tribunal de Contas da União no decurso do primeiro semestre de 2002, trata de tema tormentoso: o impacto da coisa julgada sobre a competência exercida pelo Tribunal nas atividades de controle externo.

O assunto teve origem na constatação de que mantêm-se controversas no orbe jurídico certas decisões do TCU que preconizam que mesmo questões sob o manto da *res judicata* não podem escusar-se de sua apreciação, em virtude de sua competência, insculpida na Lei Maior.

Para desenvolvimento do presente escrito, acham-se estabelecidas no próximo item considerações sobre a jurisdição do TCU, e o seguinte aplica rápidas pinceladas na temática “coisa julgada”, para que no tópico 4 possa ser desenvolvido confronto entre as duas matérias, de modo a obter-se um raciocínio conjunto dessas duas realidades jurídicas. Após, no tópico 5, é feita referência a algumas decisões do TCU que tangenciam o tema, para em seguida serem feitas considerações processuais, vindo em seguida, no item 7, a conclusão, e no seguinte a referência bibliográfica.

## 2. A JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A Corte de Contas pode dizer do direito – “juris-dição” - nas matérias de sua competência:

*“Art. 4º. O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.” (Lei 8.443, de 16.7.1992).*

Hely Lopes Meirelles denomina essa prerrogativa de “jurisdição administrativa”, contrapondo-a à “jurisdição judicial”, que seria a exercida pelos órgãos do Poder Judiciário, onde a coisa julgada pode ser produzida. Há contestação desse reconhecimento da espécie “administrativa” para o gênero “jurisdição”. Segundo essa corrente, a jurisdição é uma só, exercida unicamente pelos Órgãos Judicantes. Pelo sim, pelo não, a lei diz que o TCU possui jurisdição. Então, seja de que espécie for, ela existe, por imposição legal. E se é administrativa ou judicial, na verdade pouco importa para o fim almejado neste trabalho.

**Carlos Antonio Antunes de Macedo**

é Analista de Controle Externo do TCU, lotado no Gabinete do Ministro Humberto Souto, Engenheiro Mecânico Industrial pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Bacharel em Direito pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal AEUDF, Pós-graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP).

Aliás, desde a época do eminente Ministro do STF Victor Nunes Leal, para não dizer antes, a discussão permanece acirrada sobre a possibilidade ou não de revisão das decisões do TCU pelo Judiciário. A própria Constituição de 1988 ajuda a esquentar o debate, ao dispor que o Tribunal de Contas julga as contas (*CF, artigo 71, II*), pois presume-se que julgar é mais do que simplesmente apreciar, emitir parecer. Mas prossigamos.

### 3. O INSTITUTO DA COISA JULGADA

Tem ela suporte constitucional:

*“XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;” (Constituição Federal, artigo 5º).*

A coisa julgada é, na concepção tradicional, um dos efeitos da sentença, quando essa se torna imutável, quando já não é mais possível ser ela modificada pela via recursal.

Contudo, pode-se vê-la com certo temperamento e, então, categorizá-la em um dos dois grupos seguintes.

O primeiro, preferido pelos civilistas, apregoa com certo radicalismo que a *res judicata* tem o poder de “transformar o quadrado em redondo e o redondo em quadrado”.

Já o segundo, de visão mais sistêmica, relativiza o vigor da coisa julgada, sendo então oportuno reproduzir palavras de José Augusto Delgado que, ao sintetizar seu pensamento sobre o tema, dispensa mais considerações:

*“a) o princípio força da coisa julgada é de natureza relativa;*

*b) a coisa julgada não pode sobrepor-se aos princípios da moralidade e da legalidade;*

*c) o Poder Judiciário, ao decidir a lide pelos juízes que o integram, cumpre missão estatal de natureza absoluta, com função destinada a aplicar, de modo imperativo, as estruturas que sustentam o regime democrático;*

*d) a sentença judicial, mesmo coberta com o manto da coisa julgada, não pode ser veículo de injustiças;*

*e) o decisum judicial não pode produzir resultados que materializem situações além ou aquém das garantias pela Constituição Federal;*

*f) a carga imperativa da coisa julgada pode ser revista, em qualquer tempo, quando eivada de vícios graves e produza conseqüências que alterem o estado natural das coisas, que estipule obrigações para o Estado ou para o cidadão ou para pessoas jurídicas que não sejam amparadas pelo direito;*

***“A coisa julgada é, na concepção tradicional, um dos efeitos da sentença, quando essa se torna imutável, quando já não é mais possível ser ela modificada pela via recursal.”***

g) a regra do respeito à coisa julgada é impositiva da segurança jurídica, porém, esta não se sobrepõe a outros valores que dignificam a cidadania e o Estado Democrático;

.....

j) a coisa julgada não deve ser via para o cometimento de injustiças, de apropriações indébitas de valores contra o particular ou contra o Estado, de provocação de desigualdades nas relações do contribuinte com o Fisco, nas dos servidores com o órgão que os acolhe, porque a Constituição Federal não permite que a tanto ela alcance;

.....

l) a sentença transitada em julgado pode ser revista, além do prazo para rescisória, quando a injustiça nela contida for de alcance que afronte a estrutura do regime democrático por conter apologia da quebra da moralidade, da legalidade, do respeito à Constituição Federal e às regras da natureza;

m) a segurança jurídica imposta pela coisa julgada está vinculada aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que devem seguir todo ato judicial.” (*In* “Revista do processo”, S. Paulo, RT, nº 103, a. 26, jul/set/2001, pp. 31/2).

#### 4. AS DECISÕES DO TCU E A COISA JULGADA

Causa certo embaraço a antinomia existente entre o exercício da jurisdição do TCU e a proteção constitucional a situações constituídas com a distinção da res judicata.

Pois a jurisdição não é só um poder – é, antes de tudo, um dever-poder. Exatamente nessa ordem: primeiro a obrigação, depois o poder. Tem-se então que ocorrerá o dever de agir, quando fizer-se necessário o controle externo. Assim, pode-se afirmar que o Tribunal haverá de estar atado a esse dever. Não poderá abrir mão da prerrogativa do uso de sua competência. Será obrigado a exercê-la.

De registro que essa competência tem assento constitucional:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, gereencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

**“Pois a jurisdição não é só um poder – é, antes de tudo, um dever-poder. Exatamente nessa ordem: primeiro a obrigação, depois o poder. Tem-se então que ocorrerá o dever de agir, quando fizer-se necessário o controle externo.”**

**A**rt. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante con-

vênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

.....

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; (Constituição Federal).

Mas como o TCU poderá deliberar sobre determinada questão, se ela já tiver sido decidida judicialmente, com trânsito em julgado? É possível, então, que seja abolida a autoridade da coisa julgada? O acórdão prolatado no bojo da apelação cível nº 74.407-RJ, do extinto Tribunal Federal de Recursos, aponta para uma resposta afirmativa a esse difícil quesito, conforme indica sua ementa, a seguir reproduzida:

**“COISA JULGADA. VANTAGENS DE SERVIDORES PÚBLICOS.**

*A autoridade da coisa julgada pode ser abolida, perdendo o seu comando o atributo de imutabilidade se a lei nova der nova disciplina às relações já decididas.*

*A vantagem propter laborem concedida a determinados funcionários e reconhecida em decisão com autoridade de coisa julgada, pode ser suprimida por lei nova, sem ofensa à garantia do art. 153, § 3º da Constituição.” (In DJ-20.5.1982, p. 4818).*

**“Estabelecido que a eficácia da coisa julgada pode ser abalada por alteração legislativa, vem a pergunta: e o Tribunal de Contas da União, pode também contrariá-la?”**

Treze anos antes, ou seja, em 1969, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Reclamação 733-GB, entendeu que emenda constitucional pode efetivamente sobrepor-se a uma coisa julgada, como se vê em trecho do Voto do Exm<sup>o</sup> Relator Ministro Aduacto Cardoso, verbis:

*“Nem se pode alegar, como faz o reclamante, que estariam ele e os beneficiários do acórdão proferido no RE 43.941, de 13.1.61, permanentemente libertos da obrigação de pagar imposto de renda por força da coisa julgada. Não resta dúvida de que assim foi até o advento da E.C. 9. Esta lbes alterou porém o status anterior, que constituíra o alicerce do julgado. Depois dela, tudo se tem de considerar ex novo, à luz de outro contexto jurídico constitucional.” (In RTJ 50/416).*

Estabelecido que a eficácia da coisa julgada pode ser abalada por alteração legislativa, vem a pergunta: e o Tribunal de Contas da União, pode também contrariá-la? Entende ele que sim, em alguns casos. Caberá à Suprema Corte, intérprete da Constituição, dar a última palavra.

##### **5. ALGUMAS DECISÕES DO TCU DESFAVORECEDORAS DA COISA JULGADA**

Apenas a título exemplificativo, eis algumas decisões do Tribunal de Contas que não levam em conta a formação da coisa julgada anterior, pelo entendimento de que tem ele que exercer nesses casos sua competência integral:

Decisão 239/1996 da Primeira Câmara, processo TC-007.221/1994-0.

Decisão 149/1998 da Primeira Câmara, processo TC-022.911/1994-4.

Decisão 290/1998 da Primeira Câmara, processo TC-018.576/1994-0.

Decisão 291/1998 da Primeira Câmara, processo TC-007.221/1994-0 (pedido de reexame).

Decisão 303/1998 da Primeira Câmara, processo TC-017.346/1994-0.

Decisão 811/1998 do Plenário, processo TC-275.084/1993-0.

Decisão 552/1999 do Plenário, processo TC-004.215/1999-0.

Decisão 855/1999 do Plenário, processo TC-004.215/1999-0.

Acórdão 216/2001 da Segunda Câmara, processo TC-600.184/1998-6.

Decisão 618/1998 do Plenário, processo TC-008.950/1996-2.

Decisão 69/2000 da Segunda Câmara, processo TC-275.024/1991-1.

Decisão 86/1999 do Plenário, processo TC-800.100/1997-2.

Decisão 140/1999 da Primeira Câmara, processo TC-006.200/1999-0.

Decisão 2078/1999 da Segunda Câmara, processo TC-003.179/1997-4.

Decisão 243/1999 da Primeira Câmara, processo TC-006.200/1999-0.

##### **6. UM POSSÍVEL CAMINHO PROCESSUAL**

O TCU tem poder normativo:

*“Art. 3º. Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.” (Lei 8.443, de 16.7.1992).*



Contudo, utilizando ensinamento de Coqueijo Costa, podemos dizer, por extensão, que qualquer sentença que abranja uma coletividade (faz ele referência expressa à sentença coletiva, no âmbito do processo do trabalho) é uma norma jurídica, ou, dito de forma mais específica, as decisões do TCU que repercutam numa coletividade, como, por exemplo, todos os servidores de determinado órgão, são atos normativos federais. Cabe então transcrever o seguinte trecho desse ilustre professor:

*“Sendo a sentença coletiva substancialmente normativa, não pode vigorar unicamente para os litigantes, à maneira de uma sentença ordinária. Durante a sua vigência, mesmo tratando-se de um só estabelecimento, é ela ainda assim uma regulamentação ou uma norma geral, não valendo somente para os que figuram no pleito (Oliveira Viana, Problemas de D. Corporativo, p. 106). Por isso, produzem efeitos erga omnes, enquanto as demais sentenças judiciais os produzem inter partes (Egon Felix Gottschalk, Norma Pública e Privada no D. do Trabalho, p. 464).*

*Ela é ato jurisdicional, que se assemelha, pela generalidade de seus efeitos, à norma jurídica.” (In “Direito processual do trabalho”, R. Janeiro, Forense, 4. ed., 1995, p. 401).*

Caso prevaleça o entendimento de que as decisões do TCU não são atos normativos federais, bastará que seja prolatada uma decisão normativa ao invés da comum, pois essa outra o será, com certeza. A necessidade de caracterização como ato normativo federal decorre do escopo da ação declaratória de constitucionalidade, que é válida para julgamento dessa espécie de ato:

*Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:*

*I - processar e julgar, originariamente:*

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

.....

*“§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.” (Constituição Federal).*

Assim, entendendo o Tribunal de Contas da União que determinado tema pode prestar-se a ocasionar prejuízo ao erário se não for logo definida e decidida sua adequação à Constituição, bastará que solicite à Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal o ajuizamento junto ao Supremo Tribunal Federal de ADC, em relação à sua decisão, por tratar-se de atividade de controle externo carente de definição acerca de sua constitucionalidade.

**“O certo é que algo precisa ser feito, para que o erário não sofra apoucamento imerecido – função do TCU – e ao mesmo tempo todos possam exercer a ampla defesa – direito sacratíssimo, um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito.”**

## 7. CONCLUSÃO

Observa-se com relativa facilidade a enorme importância desse tema. De um lado, a incontestável necessidade de respeito à coisa julgada, instituto importantíssimo na preservação da paz social e proteção dos direitos individuais. Entretanto, de outra parte, parece não fazer sentido que a sociedade possa aceitar a perpetuação de situações iníquas que minem o interesse público, malferindo o princípio da razoabilidade e a mens legis dos normativos vigentes. Que possuam, por exemplo, o maléfico poder de, mês após mês, apequenar sem a necessária justificativa o erário, que é, afinal de contas, de todos. Como conciliar essas duas vertentes, ambas merecedoras de toda consideração?

Abre-se ensanchas, então, a um paralelo entre a matéria ora agitada e uma decisão judicial proferida em ação de alimentos que, como se sabe, não forma coisa julgada. E por que o legislador assim dispôs? Simplesmente pela força do bom senso à luz da justiça... Sim, pois se a composição entre a necessidade do alimentando e a possibilidade do requerido de prover as verbas alimentícias sofrer variação, é justo que ocorra uma revisão do valor fixado para a pensão, pois não seria aceitável que alguma das partes viesse a sofrer escassez de recursos em função de decisão judicial anterior, exarada num momento diferente do posteriormente vivido por eles. O objetivo, nesse caso, não é portanto o de garantir para sempre algum direito, mas sim o de en-

contrar solução que atenda por um tempo aos reclamos de ambos.

Por que não adotar-se a mesma direção no trato da coisa pública em circunstâncias bem definidas de índole continuada, com toda cautela que o caso requer? Assim, nesse passo, poder-se-ia reconhecer a competência do Tribunal de Contas da União para dizer do direito nas matérias atinentes ao controle externo, mesmo que tenha havido, em algumas situações, o perfazimento da coisa julgada. Isso em respeito ao desejo coletivo de impedir-se ocorrência de situação absurda no uso do dinheiro público, como por exemplo no caso da percepção sem termo definido de remunerações completamente diferentes por dois servidores que detenham mesmíssima situação funcional, simplesmente porque um obteve decisão transitada em julgado de algum plano econômico e o outro não. E é o já citado doutrinador José Augusto Delgado que diz:

*“(...) Casos há, e não são poucos, onde servidores da mesma repartição e no exercício dos mesmos cargos e funções recebem remunerações diferentes, justo porque uns venceram e outros perderam suas demandas. Nestes casos, olvida-se o princípio constitucional da isonomia, maltrata-se a regra magna da prevalência do interesse público sobre o privado, aniquila-se o princípio do Direito Administrativo de que todos devem, na mesma medida,*

*contribuir para a manutenção do Estado, espanca-se o valor psicossocial da justiça, tudo em louvor à coisa julgada.” (ob. cit., p. 29).*

A aplicação tranqüila, estável, da prevalência da decisão do TCU sobre a coisa julgada (somente em certos casos, naturalmente) exige fulcro legal com visibilidade bem clara, para que as decisões prolatadas pelo TCU não venham a embaraçar-se na tortuosa via das intermináveis controvérsias, com risco de dano maior ao erário decorrente de possíveis multas que poderão ser impostas aos órgãos que obedecerem a determinação do TCU de não pagar eventuais verbas agasalhadas pelo manto da coisa julgada. Nesse pensar, diante da competência para dar a interpretação final da Carta Política (*CF, artigo 102, caput*), e da lacuna na lei a respeito da extensão da res judicata, parece razoável que as decisões da Corte de Contas com caráter normativo sejam submetidas de imediato ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, mediante ações declaratórias de constitucionalidade, para que ele possa pronunciar-se sobre o correto entendimento dos limites da coisa julgada, caso a caso.

O certo é que algo precisa ser feito, para que o erário não sofra apoucamento imerecido – função do TCU – e ao mesmo tempo todos possam exercer a ampla defesa – direito sacratíssimo, um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito. ■

## 8. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

COSTA, Coqueijo. Direito processual do trabalho. R. Janeiro, Forense, 4. ed., 1995.

DELGADO, José Augusto. Pontos polêmicos das ações de indenização de áreas naturais protegidas: efeitos da coisa julgada e os princípios constitucionais. In “Revista do processo”, S. Paulo, RT, nº 103, a. 26, jul/set/2001, pp. 9/36.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. S. Paulo, RT, 15. ed., 1990.

# O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo

## 1. INTRODUÇÃO

Num Estado de direito<sup>1</sup> (*Rechtsstaat*) o poder não é absoluto, estando sujeito a princípios e regras jurídicas que asseguram aos cidadãos segurança, liberdade e igualdade. O Estado é limitado pelo direito – *império da lei* – e seu poder político é legitimado pelo povo – *elemento democrático*. Nele vigora o princípio da separação de poderes, não reunindo mais o monarca em torno de si as diversas funções (*L'État c'est moi*). Dessarte, percebe-se que no Estado de direito o ordenamento jurídico-positivo arrima-se em dois axiomas principais: a justiça e a segurança.

Nesse viés, um dos institutos assecuratórios desta segurança jurídica é a prescrição. Esta tem sua razão de ser no fato de que as relações jurídicas têm que proporcionar estabilidade e confiança aos destinatários do ordenamento jurídico, pois o direito é concebido para gerar a paz no convívio social.

O presente trabalho tem o escopo de estudar tal instituto no âmbito do direito administrativo, revelando suas características, diferenciando-o da prescrição judicial e trazendo a lume as diferentes teorias a respeito da prescritibilidade administrativa.

Inicialmente, conceituar-se-á o referido instituto revelando a impropriedade terminológica adotada, as diferenças existentes entre decadência, preclusão e a prescrição, e qual desses institutos é o mais condizente com o regime vigorante no direito administrativo.

Far-se-ão, outrossim, concisos comentários acerca dos atos administrativos e o fator tempo como obstáculo à sua invalidação, os prazos *prescricionais* e, ao final, tecer-se-á uma breve resenha acerca da *prescrição* no ato complexo e nas Cortes de Contas.

## 2. O FATOR TEMPO NAS RELAÇÕES JURÍDICAS

Já dizia o insigne CAIO MÁRIO: “O tempo domina o homem, na vida biológica, na vida privada, na vida social e nas relações civis”.

O fator tempo tem grande influência nas relações jurídicas afluídas no seio da sociedade, pois não se admite a eterna incerteza nas relações intersubjetivas a que o direito confere juridicidade. A prescrição visa justamente a conferir estabilidade a tais situações, pois imprime solidez e firmeza ao liame jurídico constituído entre os integrantes desta relação. Notável é o magistério de ANÍBAL BRUNO acerca do assunto:

<sup>1</sup> A forma que na nossa contemporaneidade se revela como uma das mais adequadas para colher os princípios e valores de um Estado subordinado ao direito é segundo o mestre J.J. Gomes Canotilho *Estado constitucional de direito democrático e social ambientalmente sustentado*.

Raphael Peixoto de Paula Marques

1. Introdução
2. O fator tempo nas relações jurídicas
3. Conceito de prescrição administrativa
- 3.1. Impropriedade terminológica
4. A prescrição (decadência) como obstáculo à invalidação dos atos administrativos
- 4.1. A questão do prazo
5. Prescrição e as Cortes de Contas: o problema do dano ao erário
6. À guisa de conclusão

Raphael Peixoto de Paula Marques é Bacharel em direito pela UNIPÊ-PB e estagiário do Ministério Público junto ao TCE/PB

*“O tempo que passa, contínuo, vai alterando os fatos e com estes as relações jurídicas que neles se apóiam. E o direito, com o seu senso realista, não pode deixar de atender a essa natural transmutação de coisas (...) Além disso, o fato cometido foi-se perdendo no passado, apagando-se os seus sinais físicos e as suas circunstâncias na memória dos homens; escasseiam-se e tomam-se incertas as provas materiais e os testemunhos e assim crescem os riscos de que o juízo que se venha a emitir sobre ele se extravie, com grave perigo para a segurança do direito. Umhas e outras razões fazem da prescrição um fato de reconhecimento jurídico legítimo e necessário. Em todo caso, um fato que um motivo de interesse público justifica”.<sup>2</sup>*

Dando eco a este sentimento, aponta WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA com a maestria de sempre:

*“O tempo jurídico corta, opera dividindo, secando. Não é fluxo contínuo, não constitui um desenrolar-se, um evoluer, um transformar-se. Opera por cortes e saltos numa realidade que insta, dura e se transforma paulatinamente.*

*O tempo jurídico, na fixação dos termos e dos prazos, fatais, peremptórios, improrrogáveis ou prorrogáveis, corta a realidade dura, distinguindo a legalidade de ontem da legalidade de hoje, separando a validade do que se fez ontem e a invalidade do que se fez hoje, o útil de hoje e o útil de amanhã, a perda e a aquisição. O castigo dos que dormiram até o dia ‘x’ e o prêmio dos que permaneceram em ativa vigília até a data ‘y’”.<sup>3</sup> (grifamos)*

Como se nota, o direito não é imutável, posto que é baseado em realidade empírica, tendo, por isso, que evoluir junto com a sociedade. Já que é produto cultural, não pode o direito ficar inerte. Nesta justificação que a prescrição toma assento. Com referência a seus fundamentos assevera SAN TIAGO DANTAS, veja-se:

*“Esta influência do tempo, consumido do direito pela inércia do titular, serve a uma das finalidades supremas da ordem jurídica, que é estabelecer a segurança das relações sociais. Como passou muito tempo sem modificar-se o atual estado de coisas, não é justo que se continue a expor as pessoas à insegurança que o direito de reclamar mantém sobre todos, como uma espada de Dâmocles. A prescrição assegura que, daqui em diante, o inseguro é seguro; quem podia reclamar não mais pode.*



**o direito não é imutável, posto que é baseado em realidade empírica, tendo, por isso, que evoluir junto com a sociedade. Já que é produto cultural, não pode o direito ficar inerte.**

*De modo que, o instituto da prescrição tem suas raízes numa das razões de ser da ordem jurídica: estabelecer a segurança nas relações sociais – fazer com que o homem possa saber com o que conta e com que não conta”.<sup>4</sup>*

Semelhante entendimento ilustra o mestre SÍLVIO RODRIGUES com grande propriedade no tema:

*“Mister que as relações jurídicas se consolidem no tempo. Há um interesse social em que situações de fato que o tempo consagrou adquiram juridicidade, para que sobre a comunidade não paire, indefinidamente, a ameaça de desequilíbrio representada pela demanda. Que esta seja proposta enquanto os contendores contam com elementos de defesa, pois é do interesse da ordem e da paz social liquidar o passado e evitar litígios sobre atos cujos títulos se perderam e cuja lembrança se foi”.<sup>5</sup>*

No direito administrativo não é diferente, pois a prescrição se inscreve como princípio informador de todo o ordenamento jurídico brasileiro, não admitindo incerteza nas relações reguladas pelo direito. *“É regra geral de ordem pública, que se inscreve nos estatutos civis, comerciais e penais, submetendo-se as relações jurídico-administrativas a tal postulado”.<sup>6</sup>*

Nessa esteira, a segurança jurídica, é, pois, princípio diretor e basilar na salvaguarda da pacificidade e estabilidade das relações jurídicas. Não é à toa que a segurança jurídica é base fundamental do Estado de

Direito, elevada que está ao altiplano axiológico. Relativamente ao referido princípio no âmbito da Administração Pública merecem guarida as judiciosas observações do mestre J.J. GOMES CANOTILHO<sup>7</sup>:

*“Na actual sociedade de risco cresce a necessidade de actos provisórios e actos precários a fim de a administração poder reagir à alteração das situações fáticas e reorientar a prossecução do interesse público segundo os novos conhecimentos técnicos e científicos. Isto tem de articular-se com salvaguarda de outros princípios constitucionais, entre os quais se conta a proteção da confiança, a segurança jurídica, a boa-fé dos administrados e os direitos fundamentais”.*

Dessume-se, nessa ordem de pensamento, que a prescrição é regra geral em todos os campos do direito, sendo a imprescritibilidade a exceção, dependendo, por tal excepcionalidade, de norma expressa. Esse é o entendimento mais condizente com o ordenamento jurídico pátrio, segundo abalizada doutrina e pacífica jurisprudência. Não é outro a lição de um dos maiores juristas brasileiros, PONTES DE MIRANDA, senão vejamos:

*“A prescrição, em princípio, atinge todas as pretensões e ações, quer se trate de direitos pessoais, quer de direitos reais, privados ou públicos. A imprescritibilidade é excepcional”.<sup>8</sup> (Grifamos)*

Sob outro giro verbal, arremata o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Moreira Alves, na

<sup>2</sup> Apud CORDEIRO, Renato Sobrosa. *Prescrição Administrativa*. RDA 207/105-120.

<sup>3</sup> *Direito Intertemporal*. Editora Forense: Rio de Janeiro, 1988, p. 15.

<sup>4</sup> Apud BARROSO, Luis Roberto. *A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da lei nº 9.873/99*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 4, 2001.

<sup>5</sup> *Direito Civil*. Editora Saraiva: São Paulo, volume 1, 1998, p.321.

<sup>6</sup> CORDEIRO, Renato Sobrosa. Op Cit.

<sup>7</sup> *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Ed. Almedina: Coimbra, 4ª edição, p. 264 e 265.

<sup>8</sup> *Tratado de Direito Privado*, vol. 6, p. 127.

ocasião em que relata o MS n.º 20.069/1976, no seu voto vencedor, defendendo a tese da prescritebidade das pretensões, *in verbis*:

“O que implica dizer que, para haver exceção a esse princípio, é necessário que venha ela expressa em texto legal. E isso não ocorre com a falta de que se trata nos autos. Por outro lado, em se tratando de interpretação extensiva, como se trata, ela se aplica até às normas que integram o denominado ‘*ius singulare*’ uma vez que, a partir de Helfert, em 1847, a doutrina vem acentuando que, no terreno dessas normas, só não se pode utilizar da analogia. (...) em matéria de prescrição em nosso ordenamento jurídico, inclusive no terreno do direito disciplinar, não há que se falar em *ius singulare*, uma vez que a regra é da prescritebidade”. (originais sem grifo)

Ao cabo desta cita, sendo a imprescritebidade exceção, não pode o intérprete alegá-la – ainda mais quando for no âmbito administrativo – sob o fato de não haver norma expressa acerca de determinado prazo, tendo, por isso, que lançar mão da analogia ou da interpretação extensiva, para buscar no ordenamento jurídico o prazo aplicável à espécie. Sendo assim, *data venia* daqueles que entendem que a prescrição é de direito estrito ou *jus singulare*, somente é vedada a aplicação da analogia ou da interpretação extensiva àquelas hipóteses que expressam excepcionalidade, dos quais a prescrição não faz parte. A respeito do tema versado, mister trazer à colação a doutrina de J.M. OTHON SIDOU:

“Face ao direito excepcional, portanto, a aplicação da analogia não prevalece. É a regra. Na sistemática brasileira, esta vedação era objeto do artigo 6º da primitiva Introdução ao Código Civil. Ali se assentava que ‘a lei que abre exceções à regra geral, ou restringe direitos, só abrange os casos que especifica’. Este dispositivo não foi absorvido pela reforma de 1942, porém é preceito incorporado à doutrina e forma de interpretação *ex iure*, conquanto *ex lege*, o que nenhum jurista nega”.<sup>9</sup>

Corroborando do mesmo entendimento CARLOS MAXIMILIANO arremata com experiência na matéria:

“O recurso à analogia tem cabimento quanto a prescrições de Direito comum; não do excepcional, nem do penal. No campo des-

tes dois a lei só se aplica aos casos que especifica”.<sup>10</sup>

### 3. CONCEITO DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA

Podemos conceituar a prescrição administrativa sob duas óticas: a da Administração Pública em relação ao administrado e deste em relação à Administração. Na primeira, é a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos ou para que aplique penalidades administrativas, de outro, é a perda do prazo de que goza o particular para recorrer de decisão administrativa.<sup>11</sup>

Cumprе salientar, preliminarmente, que o instituto da prescrição administrativa não se confunde com o da prescrição civil e o da prescrição penal, pois estes se referem ao âmbito judicial. Faz-se conveniente, pois, conceituar o que venha a ser a prescrição na seara do direito civil para solidificar, então, o entendimento de que não se trata de prescrição, mas sim, de decadência administrativa.

Nesse ínterim, necessário se faz, igualmente, diferenciar institutos de natureza jurídica bastante semelhante, tais como a prescrição, decadência e preclusão, para, somente assim, ter-se uma noção exata de qual deles seria mais coerente com o regime jurídico-administrativo.

A prescrição seria, em singelas palavras, a extinção do direito de ação em razão da inércia do seu titular pelo decurso de determinado lapso temporal. O que se extingue é a ação e não propriamente o direito, ficando este incólume, impoluto. Entretanto, este não terá nenhuma eficácia no plano prático, porquanto não poderá ser efetivamente desfrutado. Observe-se a opinião dos doutos a respeito:

“A prescrição é a perda da ação atribuída a um direito e de toda sua capacidade defensiva, em consequência do não-uso delas, durante um determinado espaço de tem-

<sup>9</sup> Apud CORDEIRO, Renato Sobrosa. Op. Cit.

<sup>10</sup> Apud FAIAS, Carlos Augusto dos Santos. *Prescrição no Direito Administrativo*. Revista de Informação Legislativa: Brasília, n.128, out/dez, 1995.

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Ed. Atlas: São Paulo, 2001.

**A prescrição seria, em singelas palavras, a extinção do direito de ação em razão da inércia do seu titular pelo decurso de determinado lapso temporal. O que se extingue é a ação e não propriamente o direito, ficando este incólume, impoluto. Entretanto, este não terá nenhuma eficácia no plano prático, porquanto não poderá ser efetivamente desfrutado.**

po. (...) CAMARA LEAL *prefere a primeira opinião e a sustenta mostrando que, historicamente, a prescrição foi introduzida no sistema pretoriano como exceção oposta ao exercício da ação, com o escopo de extinguir-lhe os efeitos, pois o direito podia sobreviver à extinção da ação*".<sup>12</sup>

"Segundo QUICHERAT (*Dictionnaire Latin-Français, veb. Praescribo*), o termo prescrição procede do vocábulo latino *praescriptio*, derivado do verbo *praescribere*, formado de *prae* e *scribere*, com a significação de 'escrever antes' ou 'no começo' (...) A prescrição tem por objeto as ações, por ser uma exceção oposta ao exercício da ação, tem por escopo extingui-la, tendo por fundamento um interesse jurídico-social. Esse instituto foi criado como medida de ordem pública para proporcionar segurança às relações jurídicas, que seriam comprometidas diante da instabilidade oriunda de fato de se possibilitar o exercício da ação por prazo indeterminado. (...) O que caracteriza a prescrição é que ela visa a extinguir uma ação, mas não o direito propriamente dito".<sup>13</sup> (grifos nossos)

Já a decadência revela-se como a extinção do próprio direito, pelo escoamento do prazo legal estabelecido para seu devido exercício. Não pressupõe obrigatoriamente uma ação como a prescrição, mas simplesmente um direito (geralmente potestativo). Ademais, os prazos prescricionais interrompem-se e suspendem-se, enquanto os decadenciais não. Confira os esclarecimentos da ilustre MARIA HELENA DINIZ, em percuciente estudo sobre o assunto:

*"Decadência é um vocábulo de formação vernácula, originário do verbo latino*

*cadere (cair); do prefixo latino de (de cima de) e do sufixo entia (ação ou estado); literalmente designa a ação de cair ou o estado daquilo que caiu (Antônio Luiz da Câmara Leal. Da prescrição e decadência. Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 9).*

*(...) A decadência é a extinção do direito pela inação de seu titular que deixa de escoar o prazo legal ou voluntariamente fixado para seu exercício. O objeto da decadência é o direito que, por determinação legal ou por vontade humana unilateral ou bilateral, está subordinado à condição de exercício em certo espaço de tempo, sob pena de caducidade.*

*(...) A prescrição supõe uma ação, cuja origem seria distinta da do direito, tendo assim nascimento posterior ao do direito, e a decadência supõe uma ação cuja origem é idêntica à do direito, sendo, por isso, simultâneo o nascimento da ação que o protege".<sup>14</sup> (grifamos)*

Curial, dessarte, para uma melhor compreensão dos institutos, distingui-los, outrossim, da preclusão. Quem o faz com autoridade é a professora MARIA HELENA DINIZ<sup>15</sup> com arrimo na doutrina do mestre processualista JOSÉ MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETO<sup>16</sup>, *verbis*:

*"A preclusão não se confunde com a prescrição ou com a decadência. A decadência é um prazo estabelecido pela norma para exercício de um direito. Não usado dentro do prazo, ter-se-á a extinção do direito. A prescrição é um prazo dentro do qual se pode ajuizar a ação. Se o não for a ação prescreve, embora o direito desmunido de ação exista, sendo, todavia, em termos práticos, muito difícil prosperar a pretensão. Já a preclusão deriva do fato de não haver a prática de um ato, no prazo em que ele deveria ser realizado, não sendo alusivo à existência ou a inexistência de um direito, mas sim às faculdades processuais". (grifamos)*

<sup>12</sup> RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil*. Ed. Saraiva: São Paulo, v.1, 1998.

<sup>13</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil*. Ed. Saraiva: São Paulo, 2001, p. 247.

<sup>14</sup> Op. Cit. p. 261 e 266.

<sup>15</sup> Op. Cit. p. 261.

<sup>16</sup> *Manual de Direito Processual Civil*. Ed. Malheiros: São Paulo, v.1, p. 282 e 283.

Nesse diapasão, vê-se que no relativo à autotutela administrativa, não se amolda nem o instituto da prescrição, nem o da preclusão, mas sim o da decadência, já que à Administração Pública é conferido o poder de rever seus próprios atos sem que necessite, para isso, bater às portas do judiciário.

A Administração Pública diferentemente do particular tem esse privilégio: o de rever seus atos (jurídicos) sem que precise ingressar com uma ação processual. É o princípio da autotutela administrativa.<sup>17</sup> ALEXANDRE DE MORAES comentando o referido princípio enfatiza:

*“A Administração Pública tem o dever de zelar pela legalidade, moralidade e eficiência de seus atos, condutas e decisões, bem como por sua adequação ao interesse público, e pode anulá-los se considerá-los ilegais ou imorais e revogá-los caso entenda que os mesmos são inoportunos e inconvenientes, independentemente da atuação do Poder Judiciário”.*<sup>18</sup> (grifamos)

**“A Administração Pública diferentemente do particular tem esse privilégio: o de rever seus atos (jurídicos) sem que precise ingressar com uma ação processual. É o princípio da autotutela administrativa.”**

### 3.1. IMPROPRIEDADE TERMINOLÓGICA

Após tais digressões, é fácil notar que, como a prescrição pressupõe uma ação processual – esta entendida como o direito público subjetivo à tutela jurisdicional – à perda da pretensão da Administração de invalidar os seus atos ou à perda do direito do administrado de recorrer administrativamente, pelo decurso do tempo, aplica-se a decadência e não a *praescriptio temporis*.

De resto, a diretriz aqui defendida encontra adequado agasalho na opinião majoritária da doutrina, senão vejamos:

*“Em face do que se apontou sobre a diferença entre prescrição e decadência, verifica-se facilmente que a perda da possibilidade de a administração prover sobre dada matéria em decorrência do transcurso do prazo dentro do qual poderia se manifestar não se assemelha à prescrição. Com efeito, não se trata, como nesta, do não exercício tempestivo de um meio, de uma via, previsto para defesa de um direito que se entenda ameaçado ou violado.*

*Trata-se pura e simplesmente, da omissão do tempestivo exercício da própria pretensão substantiva (adjetiva) da Administração, isto é, de seu dever-poder; logo, o que estará em pauta, in casu, é o não-exercício, a bom tempo, do que corresponderia, do Direito Privado, ao próprio exercício do direito”.*<sup>19</sup>

Assim, para que melhor fique patenteada a idéia acima defendida, colaciona-se a doutrina de WEIDA ZANCANER, abaixo transcrita:

*“Se, em razão do exposto, podemos concluir que no Direito Privado a prescrição basta para garantir a segurança jurídica, o mesmo não se dá no Direito Público, pois o princípio da segurança jurídica só fica resguardado através do instituto da decadência, em se tratando de atos inconvalidáveis, devido ao fato de a Administração Pública não precisar valer-se da ação, ao contrário do que se passa com os particulares, para exercitar o seu poder de invalidar. Logo, o instituto da prescrição não seria suficiente para pacificar a situação que advém da matéria*

*objeto desse estudo. Tanto é exato tal assertiva que não se concebe a possibilidade de interrupção ou suspensão do prazo para a Administração invalidar, característica essa da decadência, em oposição à prescrição.*

*Assim, muito embora a doutrina tenha utilizado o prazo prescricional como forma de sanção dos atos inválidos, este consiste em prazo decadencial, para poder surtir os efeitos em razão dos quais é invocado”.*<sup>20</sup>

É noção cediça, pois, unanimemente proclamada por pensadores de melhor suposição, que se configura impropriedade terminológica a atribuição da denominação de prescrição administrativa à perda do direito de revisão da Administração dos seus atos pelo decurso do tempo. A Administração tem, hospedada que está no princípio da autotutela, o direito, pretensão e ação de direito material à decretação da invalidade dos seus próprios atos administrativos.<sup>21</sup> É, portanto, prazo decadencial.

#### 4. A PRESCRIÇÃO (DECADÊNCIA) COMO OBSTÁCULO À INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Como se viu anteriormente, à Administração Pública aplica-se o princípio da autotutela administrativa. Esta se revela na possibilidade de revisão de seus atos seja por vícios de ilegalidade, seja por motivos de conveniência e oportunidade.

No tocante à invalidação dos atos administrativos, tal poder-dever não é absoluto, porquanto encontra limites que o tolhem, resguardando, assim, com total justificação, diversos princípios jurídicos de fundamental observância.

Faz-se necessário, preambularmente, conceituar ato administrativo, já que é sobre este, ou melhor dizendo, sobre a pretensão de revê-los, que a prescrição administrativa (decadência) irá recair.

Partindo-se da idéia inicialmente elaborada por Aristóteles e desenvolvida por Montesquieu, qual seja, a da separação das funções do Estado, “*todo ato praticado no exercício da função administrativa é ato da Administração*”.<sup>22</sup> Conforme a professora DI PIETRO<sup>23</sup>, a expressão ato da administração abrange a de ato administrativo, porquanto dentro daquela se incluem os atos de direito privado; os atos materiais; os atos de conhecimento, opinião, juízo ou valor; os atos políticos; os contratos; os atos normativos; e, enfim, os atos administrativos propriamente ditos.

Seguindo um critério material, pois é o que contém maior rigor científico, “*ato administrativo é somente aquele praticado no exercício concreto da função administrativa, seja ele editado pelos órgãos administrativos ou pelos órgãos judiciais e legislativos*”.<sup>24</sup> Tal critério assenta-se na teoria da se-

paração dos poderes, pois, embora exista uma separação, onde cada poder exerce predominantemente uma função que lhe é inerente, há *pontos de intersecção* entre eles, já que paralelamente cada qual exerce função que é própria de outro poder.

O professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO conceitua ato administrativo como a “*declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional*”.<sup>25</sup> Diz ainda, o citado mestre, que tal conceito reveste-se de um sentido amplo, e, para que este se tornasse estrito bastaria acrescentar-se as características concreção e unilateralidade.

Atuando nessa função administrativa concreta, a administração pública, pois, edita atos administrativos. Já que à Administração Pública, diferentemente do particular, é conferido realizar somente o que a lei autoriza (*prohibita intelliguntur quod non permissum*), posto que está subsumida ao princípio da legalidade administrativa; pode ela, constatando que em tais atos há a presença de eivas de ilegalidade, anulá-los<sup>26</sup>.

Com efeito, ao desfazimento dos atos eivados de ilegalidade dá-se o nome de invalidação ou anulação. Esta nada mais é que a restauração da ordem jurídica, tendo em mira o princípio da legalidade e a indisponibilidade do interesse público. Conveniente, nesse lanço, darmos a palavra a insigne professora da Universidade de Fortaleza, CLARISSA SAMPAIO SILVA<sup>27</sup>, para que reforce nosso pensamento:

<sup>17</sup> O Supremo Tribunal Federal adotando o referido princípio editou as seguintes súmulas:

*Súmula 346:* A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

*Súmula 473:* A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

<sup>18</sup> *Direito Constitucional Administrativo*. Ed. Atlas: São Paulo, 2002, p. 118-119.

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Malheiros: São Paulo, 13ª edição, 2001.

<sup>20</sup> ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos atos administrativos*. Ed. Malheiros: São Paulo, 1996, p. 77.

<sup>21</sup> COUTO E SILVA, Almiro. *Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da administração pública com relação a seus atos administrativos*. RDA 204/21-31, abril-jun, 1996.

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit, p. 175.

<sup>23</sup> Op. Cit.

<sup>24</sup> Op. Cit. p. 178.

<sup>25</sup> *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Malheiros: São Paulo, 1992, p. 231-232.

<sup>26</sup> A anulação difere da revogação, pois atua sobre a ilegalidade, enquanto esta atua baseado na conveniência e oportunidade.

<sup>27</sup> *Limites à invalidação dos atos administrativos*. Ed. Max Limonad: São Paulo, 2001, p. 77.

*“O desfazimento dos atos viciados pela própria Administração ocorre mediante a invalidação, que pode ser conceituada como a eliminação de um ato administrativo, por outro ato ou por decisão judicial, em virtude de violação à ordem jurídica, com a desconstituição dos efeitos por ele produzidos.*

*A invalidação ou anulação, é, pois, feita por meio de um ato administrativo que desfaz o outro (tal técnica foi elaborada pelo Conselho de Estado Francês no início do século XX), incidindo apenas sobre o ato, na hipótese de este não ter ainda gerado efeitos, ou sobre o ato e seus efeitos”.*

Entretanto, como foi afirmado, não tem caráter absoluto tal dever, pois existem certos limites, *verbi gratia* a prescrição, que conferem relatividade, portanto, a tal invalidação. Cumpre destacar que na invalidação de algum ato administrativo, poderá ocorrer eventual conflito dos princípios da segurança jurídica e da legalidade. Nessa hipótese, a indisponibilidade do interesse público deve se sobrepor.<sup>28</sup>

A necessidade de limites à competência invalidatória é indispensável, pois, sob pena de se ver infringindo princípios basilares do Estado de Direito. Sobre essa necessidade, basilar é a opinião abaixo transcrita:

*“Mesmo diante do poder-dever de invalidar, a desconstituição de todos os efeitos do ato viciado, em algumas situações envolve alguns aspectos a serem considerados, como por exemplo prejuízos causados a terceiros de boa-fé.*

*Por outro lado, a questão temporal também se coloca, fazendo-se necessário perquirir se a Administração pode a qualquer tempo, invalidar seus atos, uma vez que em se tratando de atos de direito privado a lei civil estabelece prazos prescricionais.”*<sup>29</sup> (grifamos).

Questão de profunda complexidade, e indispensável para o estudo da prescritibilidade no âmbito

administrativo, é a de que se a teoria das nulidades do direito privado se transporta para o direito público. Enfatiza com propriedade, MIGUEL SEABRA FAGUNDES, que se aceita tal possibilidade com reservas<sup>30</sup>, pois haverá que se respeitar as peculiaridades do direito administrativo, veja-se:

*“Atenta, porém, à particular natureza dos atos administrativos, não pode ser acolhida, sem reserva, a sistematização da legislação civil, que é, em muitos casos, evidentemente inadaptable àqueles atos. A nulidade como sanção com que se pune o ato defeituoso por infringente das normas legais tem no Direito Privado, principalmente, uma finalidade restauradora do equilíbrio individual perturbado. No Direito Público já se apresenta com uma função muito diversa. O ato administrativo, em regra, envolve múltiplos interesses. Ainda quando especial, é raro que se cinja a interessar um só indivíduo. Há quase sempre terceiros cujos direitos afeta”.*<sup>31</sup> (grifo nosso)

Entretanto, o saudoso HELY LOPES MEIRELLES rechaça esta divisão dicotômica<sup>32</sup> do ato administrativo viciado em nulo e anulável, fundamentando sua posição da seguinte forma:

*“O ato administrativo é legal ou ilegal, válido ou inválido. Jamais poderá ser legal ou meio legal, válido ou meio válido, como ocorreria se se admitisse a nulidade relativa ou anulabilidade, como pretendem alguns autores que transplantam teorias do Direito privado para o Direito público sem meditar na inadequação aos princípios específicos da atividade estatal: o que pode haver é correção de mera irregularidade que não torna o ato nem nulo, nem anulável, mas simplesmente defeituoso ou ineficaz até sua retificação”.*<sup>33</sup>

Já a jurista WEIDA ZACANER<sup>34</sup>, utilizando-se de uma divisão quadricotômica, afirma que os atos quando desconformes com o ordenamento jurídico podem ser: relativamente sanáveis, absolutamente sanáveis, relativamente insanáveis e absolutamente insanáveis. De outra maneira, embora também afastando a nomenclatura civilista, ANTÔNIO CARLOS

CINTRA DO AMARAL<sup>35</sup>, classifica os atos administrativos viciados em convalidáveis e inconvalidáveis.

Inobstante no direito público não exista uma teoria das nulidades assentada como existe no direito privado, não implica dizer, por tal fato, que no direito administrativo seria inconcebível vislumbrar-se o ato nulo e o ato anulável. Deste modo, partindo-se da premissa que a teoria das nulidades é matéria jurídica concernente à teoria geral do direito e não ao direito privado, pode-se perfilhá-la no âmbito do estudo do direito administrativo. Entrementes, ter-se-á que fazê-lo amoldando a referida teoria às peculiaridades do regime jurídico-administrativo.

Ademais, mais importante do que discutir a terminologia empregada (se nulo, anulável, irregular, convalidável, etc) é estudar a teoria das nulidades sob a ótica das conseqüências jurídicas que eventuais atos administrativos viciados provoquem no ordenamento jurídico. Partindo deste entendimento, pode-se perceber que existe uma diferença (variação) quanto à intensidade da repulsa pelo direito aos atos viciados.

Deve partir, portanto, qualquer classificação, desta variação e das suas conseqüências no sistema jurídico-positivo vigente, para somente então, aferir-se a intensidade com que a ordem jurídica irá rechaçar ou *acatar* o ato eivado de ilegalidade.

<sup>28</sup> COUTO E SILVA, Almiro. *Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo*. RDA, São Paulo, v.84, p.46. Afirma o autor: "É importante que se deixe bem claro, entretanto, que o dever (e não o poder) de anular os atos administrativos inválidos só existe, quando no confronto entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica o interesse público recomende que aquele seja aplicado a este ou não. Todavia, se a hipótese inversa verificar-se, isto é, se o interesse público maior for de que o princípio aplicável é o da segurança jurídica e não o da legalidade da Administração Pública, então a autoridade competente terá o dever (e não o poder) de não anular, porque se deu a sanatória do inválido pela conjunção da boa-fé dos interessados com a tolerância da Administração e com o razoável lapso de tempo transcorrido". (grifamos)

<sup>29</sup> SILVA, Clarissa Sampaio. Op. Cit. Pág. 83.

<sup>30</sup> No mesmo sentido Ruy Cirne Lima e Tito Prates da Fonseca.

<sup>31</sup> *Apud* SILVA, Clarissa Sampaio. Op. Cit. Pág. 41.

<sup>32</sup> Da mesma opinião comunga OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Ato administrativo*. Ed. RT, 2001, p. 127. Relata o autor: "Ao invés de divisá-las sob o ângulo das nulidades e das anulabilidades, sem se chegar a precisar, com exatidão, o que se pretende significar, não vemos o ato anulável". Cf. também ALESSI, Renato. *Principi di diritto Amministrativo*. V.1, p. 407 e NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Forense.

<sup>33</sup> *Curso de direito administrativo brasileiro*. Ed. Malheiros: São Paulo, 1992, p.177.

<sup>34</sup> *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*. Ed. Malheiros: São Paulo, 1996, p. 90.

<sup>35</sup> *Extinção do ato administrativo*. Ed. RT: São Paulo, 1978.



***Inobstante no direito público não exista uma teoria das nulidades assentada como existe no direito privado, não implica dizer, por tal fato, que no direito administrativo seria inconcebível vislumbrar-se o ato nulo e o ato anulável. Deste modo, partindo-se da premissa que a teoria das nulidades é matéria jurídica concernente à teoria geral do direito e não ao direito privado, pode-se perfilhá-la no âmbito do estudo do direito administrativo. Entrementes, ter-se-á que fazê-lo amoldando a referida teoria às peculiaridades do regime jurídico-administrativo.***

AGUSTIN A. GORDILLO, justificando a inaplicabilidade da sistematização civilista da teoria das nulidades ao direito administrativo observa as seguintes comparações:

*“1) no Direito Civil a nulidade refere-se sempre a um elemento do ato, enquanto no Direito Administrativo o mesmo não ocorre; 2) os vícios que maculam o ato de direito privado estão necessariamente contemplados em lei, diversamente do direito administrativo no qual não há previsão expressa das nulidades, não havendo assim aplicação da regra do ‘pas de nullité sans texte’; 3) apenas os órgãos do Poder Judiciário podem declarar a nulidade de ato de direito privado, enquanto em se tratando de atos administrativos tanto o Judiciário como a própria Administração podem fazê-lo; 4) no Direito Administrativo a violação diz respeito não apenas a normas legais, mas à constitucionais e regulamentares; 5) o sistema de nulidades do Direito Civil é estático, enquanto o do Direito Administrativo é dinâmico; 6) o objetivo das nulidades do Direito Civil é assegurar a real manifestação de vontade das partes, enquanto no Direito Administrativo a finalidade é assegurar o interesse público”.*<sup>36</sup>

A referida discussão doutrinária tem relevância no estudo da decadência administrativa, porquanto não há um consenso no que se refere ao prazo que a administração possui para invalidar seus atos quando eivando de vícios. Partindo da classificação das nulidades (atos nulos, anuláveis, etc) os doutrinadores se dividem em três teorias: a da imprescritibilidade, da prescrição vintenária e da prescrição quinquenária.

#### 4.1. A QUESTÃO DO PRAZO

Como se viu, o direito não admite a insegurança, a instabilidade, pois seu próprio objetivo é a consecução da paz e da segurança jurídica no seio da sociedade. Nesse fato é que reside o fundamento do instituto da prescrição e da decadência. O tempo se faz, pois, necessário a tal mister.

Como o instituto da decadência administrativa designa *“de um lado, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; finalmente, indica a perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas”*<sup>37</sup>, conveniente que o estudemos, pois, por estes dois ângulos.

No primeiro caso, ou seja, o prazo para o particular recorrer de decisão administrativa, não há dis-

crepância doutrinária, encontrando-se em leis esparsas normas estabelecendo tais prazos.<sup>38</sup>

O desentendimento doutrinário é no tocante ao prazo prescricional (decadencial) de que tem a Administração Pública para rever seus atos viciados. A doutrina se divide em três teorias. Passaremos a expô-las demonstrando o fundamento de cada uma.

A primeira delas é a da imprescritibilidade. Alguns autores a defendem com base no fato de que, não sendo possível vislumbrar-se a hipótese de ato nulo e anulável, posto que a administração é regida pelo princípio da legalidade administrativa e da indisponibilidade do interesse público, todo ato praticado sob a eiva de ilegalidade seria nulo de pleno direito, sendo, portanto, imprescritível a pretensão da administração em anulá-los. Dessa opinião fazem parte RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA.<sup>39</sup> Confira seu posicionamento:

*“De outro lado, com relação ao próprio Poder Público, temos, em princípio, que não há prazo para que se reconheça a invalidação de qualquer ato, pouco importando se nulo ou anulável. (...) Ao administrador cabe sempre reconhecer a nulidade de algum ato, desde que praticado com vício, bem como decretar-lhe a nulidade, já que qualquer deles é incompatível com a indisponibilidade do interesse público. (...) Mas não haverá nunca a prescrição. Para o particular, sim, pois assim o estabelece o sistema normativo. Para a Administração não. Caber-lhe-á, analisadas as circunstâncias fáticas, escolher se prefere a continuidade dos efeitos materiais do ato ou eliminá-lo. É juízo valorativo da autoridade administrativa, ocorrente por ocasião da decisão”.*<sup>40</sup> (grifos nossos)

No mesmo sentido, porém estribados em razões diversas, estão DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO e ODETE MEDAUAR, respectivamente, *in verbis*:

*“A regra é a imprescritibilidade fundamental das nulidades (quod nullum est ab initio no potest tracto temporis convallescere), por isso, somente o legislador poderá estabelecer exceções, fixando prazos de prescritebilidade”.*<sup>41</sup>

*“Em matéria de anulação também aflora o problema do prazo de que dispõe o poder público para anular seu atos. No direito pátrio, em princípio, o ato administrativo ilegal pode ser anulado em qualquer época. Embora alguns considerem iníqua tal regra, pela pendência da situação, lembre-se que*

**“... o apego demasiado ao princípio da legalidade tornaria os princípios da segurança jurídica e do interesse público inócuos. O administrador deverá, pois, perscrutar o caso concreto, levando em consideração os princípios da legalidade, interesse público e segurança jurídica, para concluir qual o princípio que será determinante na invalidação do ato administrativo viciado.”**

*decorre do princípio da legalidade, consagrado pela Constituição Federal. Limitação temporal ao poder de anular deve estar previsto de modo explícito e não presumido ou deduzido de prazos prescricionais fixados para outros âmbitos. Entendimento diverso traz subjacente incentivo à prática de ilegalidade, ante a possibilidade de ser consolidada pela prescrição”.*<sup>42</sup> (grifamos)

Pede-se *venia* para discordar dos entendimentos acima expostos.<sup>43</sup> Ora, o apego demasiado ao princípio da legalidade tornaria os princípios da segurança jurídica e do interesse público inócuos. O administrador deverá, pois, perscrutar o caso concreto, levando em consideração os princípios da legalidade, interesse público e segu-

rança jurídica, para concluir qual o princípio que será determinante na invalidação do ato administrativo viciado. Tal tarefa, no caso concreto, revela-se de difícil consecução, todavia, o eventual conflito de princípios não implica dizer que um deles restará anulado pelo outro, mas sim, que um será privilegiado em detrimento do outro, mantendo-se, ambos, íntegros em sua validade.<sup>44</sup>

<sup>36</sup> Apud SILVA, Clarissa Sampaio. Op. Cit. p. 54.

<sup>37</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit. p. 596.

<sup>38</sup> Os funcionários públicos federais, v.g., têm o prazo de 5 anos para pleitear na esfera administrativa quanto aos atos de que decorreram demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

<sup>39</sup> Adota tal posicionamento, outrossim, J. H. MEIRELLES in RDA, 101/325.

<sup>40</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Ato administrativo*. Ed. RT: São Paulo, 2001, p. 131-132.

<sup>41</sup> *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Forense: Rio de Janeiro, 1999, p. 156.

<sup>42</sup> *Direito Administrativo Moderno*. Ed. RT: São Paulo, 2001, p. 187.

<sup>43</sup> Criticando a imprescritibilidade das pretensões assevera COUTO E SILVA, Almiro. Op. Cit.: “Ora, esses traços que compõem o quadro geral da invalidade dos atos jurídicos no direito privado não podem ser deslocados por inteiro para o direito público porque a noção de interesse público ou de utilidade pública, em torno da qual se estrutura e gira todo aquele setor do direito, pode exigir, em certas situações, a permanência no mundo jurídico do ato originalmente inválido, pela incidência do princípio da segurança jurídica. Quer isso significar, em outras palavras, que no direito público, não constitui uma excrescência ou uma aberração admitir-se a sanatória ou o convalecimento do nulo. Ao contrário, em muitas hipóteses o interesse público prevalecente estará precisamente na conservação do ato que nasceu viciado mas que, após, pela omissão do Poder Público em invalidá-lo, por prolongado período de tempo, consolidou nos destinatários a crença firme na legitimidade do ato. Alterar esse estado de coisas, sob o pretexto de restabelecer a legalidade, causará mal maior do que preservar o status quo. Ou seja, em tais circunstâncias, no cotejo dos dois subprincípios do Estado de Direito, o da legalidade e o da segurança jurídica, este último prevalece sobre o outro, como imposição da justiça material. Pode-se dizer que é a solução que tem sido dada em todo o mundo, com pequenas modificações de país para país”.

<sup>44</sup> FILHO, Willis Santiago Guerra Apud SILVA, Clarissa Sampaio. Op. Cit., p. 90-91. Afirma o autor acerca da colisão de princípios: “Já com os princípios tudo se passa de modo diferente, pois eles, na medida em que não disciplinam nenhuma situação jurídica específica, considerados da forma abstrata como se apresentam a nós, não entram em choque, são compatíveis uns com os outros. Contudo, ao procurarmos solucionar um caso concreto, que não é satisfatoriamente resolvido aplicando-se regras, ao qual se reportariam, inquirindo dos princípios envolvidos no caso logo se percebe que esses princípios se acham em um estado de tensão conflitiva, ou mesmo, em rota de colisão. A decisão tomada, em tais casos, sempre irá privilegiar um (ou alguns) dos princípios, em detrimento de outro (s), embora diminuídos, circunstancial e pontualmente em sua eficácia”.

Há, também, juristas que transplantando totalmente a teoria das nulidades do direito privado adotam a prescrição vintenária da pretensão anulatória da Administração. Afirmam estes que os atos nulos prescrevem *longi temporis*, ou seja, em vinte anos; e os anuláveis *brevi temporis*, isto é, em quatro anos. Tal teoria é endossada pelo mestre OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO:

*“No Direito positivo pátrio, conforme interpretação dominante no texto do Código Civil, esse prazo é de 20 anos. Já a outra fica prescrita a curto tempo. Relativamente aos vícios de vontade, pelo decurso de prazo de quatro anos, na conformidade de artigo expresso do Código Civil”*.<sup>45</sup>

Abraça a mesma teoria o eminente CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

*“Quando não houver especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deverão ser decididos por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis. Posto que o prazo mais longo estabelecido na lei civil é de vinte anos, neste prazo prescreverão as ações contra atos nulos. Quanto aos anuláveis, cumpre decidir em função da semelhança com a situação regulada na lei civil. Assim, por exemplo, os relativos a vícios de vontade prescreverão em cinco anos”*.<sup>46</sup>

Todavia, parece-nos que tal teoria não é a mais apropriada com o regime de direito público regente das relações administrativas. Ora, se o particular goza do prazo de 5 anos para pedir a invalidação de ato viciado, por que, então, a administração gozaria de

prazo 4 vezes maior?<sup>47</sup> O próprio CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO abandonou a referida tese após a 11ª edição do seu curso, atente-se:

*“No passado (até a 11ª edição deste curso) sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididas por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis.*

*Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes dever-se-á, pois, indagar do tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público. (...) É, outrossim, de cinco anos o prazo para a Administração, por si própria, anular seus atos inválidos dos quais hajam decorrido efeitos favoráveis ao administrativo, salvo comprovada má-fé. (...) Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos”*.<sup>48</sup>

Nota-se, diante disso, que não merece abono a teoria que afirma ser de 20 anos o prazo que a Admi-

<sup>45</sup> Apud SILVA, Clarissa Sampaio. OP. Cit. Pág. 105.

<sup>46</sup> Curso de Direito Administrativo. Ed. Malheiros: São Paulo, ed. 11ª, 1992, p. 94.

<sup>47</sup> O Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba já se manifestou sobre o assunto em sede de mandado de segurança (DJ 07.03.2001, Rel. Des. Plínio Leite Fontes):

MANDADO DE SEGURANÇA - Servidor aposentado - Ato de aposentadoria retificado pela Administração Pública por recomendação do Tribunal de Contas - Ausência, contudo, do devido processo legal - Prejudicial: prescrição administrativa - Acolhimento - Extinção do processo com julgamento do mérito.

1. Em se cuidando de limites à extinção dos atos administrativos pela prescrição, há de afirmar-se que “as situações jamais são de ‘mão única’”, isto é, “assim como as ações contra Administração Pública devem respeitar o prazo prescricional de cinco anos, também entendemos que a invalidação do ato não se possa dar em prazo maior”.

2. Configurada violação ao princípio do contraditório e ampla defesa, conceder-se-á o writ of mandamus.

<sup>48</sup> Curso de Direito Administrativo. Ed. Malheiros: São Paulo, ed. 13ª, 2001, p. 210.

<sup>49</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. Malheiros: São Paulo, 1999; GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. Ed. Saraiva: São Paulo, 1993, p. 556; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Malheiros: São Paulo, 1998, p. 201.

<sup>50</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op. Cit. p. 597-598.

<sup>51</sup> Op. Cit. p. 29-30.

nistração Pública tem para rever seus atos viciados. Mais acertada é a teoria que adota o prazo de cinco anos. A maioria dos doutrinadores administrativistas adotam-na<sup>49</sup>, cite-se dentre eles DI PIETRO:

*“Ficamos com a posição dos que, como Hely Lopes Meirelles (1996:589), entendem que, no silêncio da lei, a prescrição administrativa ocorre em cinco anos, nos termos do Decreto n. 20.910/32. Quando se trata de direito oponível à Administração, não se aplicam os prazos do direito comum, mas esse prazo específico aplicável à Fazenda Pública; apenas em se tratando de direitos de natureza real é que prevalecem os prazos previstos no Código Civil, conforme entendimento da jurisprudência”.*<sup>50</sup>

Segue o mesmo entendimento, porém assentado em razões diversas, o professor da Universidade Federal de Minas Gerais, ALMIRO COUTO E SILVA. Defende que o prazo prescricional seria, por analogia ao art. 21 da Lei 4717/65 (Lei da Ação Popular), o de 05 anos. Afirma o citado doutrinador:

*“Nessa conformidade, reconhecida na ação popular a ocorrência da exceção de prescrição, a pretensão da Administração Pública à invalidação do ato administrativo fica encoberta ou bloqueada pela prescrição em todas as hipóteses, ou seja, tenha ela, ou não, contestado a ação ou haja preferido tomar posição ao lado do autor.*

*Isto significa, pois, que não poderá mais invalidar o ato administrativo, invocando, por exemplo, as Súmulas 346 e 473 do STF, uma vez que a sentença considerou prescritas as pretensões do autor da ação e do Poder Público, seja qual for a posição que este haja assumido no processo.*

*(...) Ora, a lógica que se predica ao sistema jurídico, como qualquer sistema, está a exigir que se, na ação popular, a pretensão da Administração Pública a invalidar seus próprios atos prescreve em cinco anos, a mesma solução se deverá dar quanto a toda e qualquer pretensão da Administração Pública no pertinente à anulação de seus atos administrativos. Nenhuma razão justificaria que, nas situações em que não tenha sido proposta a ação popular, a prescrição fosse de vinte anos, encurtando para cinco se eventualmente proposta aquela ação.*

*(...) Assim, por interpretação extensiva da regra do art. 21 da Lei da Ação Popular, ou por analogia, a fim de que se preserve a harmonia do sistema, mantendo-o como um todo possível coerente, lógico e racional, a conclusão necessária será a de que a prescrição de toda e qualquer pretensão que tenha a Administração Pública com relação à invalidação de seus atos administrativos deverá ter o prazo de cinco anos”.*<sup>51</sup>

Já WEIDA ZACANER, em sua divisão quadricotômica, faz uma interessante divisão dos prazos prescricionais de acordo com a intensidade do vício incidente no ato administrativo. Vejamos seu entendimento:

*“Tendo em vista as conseqüências jurídicas que nosso ordenamento jurídico imputa aos atos que não lhe são acordes, necessário se faz uma classificação quadricotômica. Ei-la: atos absolutamente sanáveis, atos absolutamente insanáveis, atos relativamente sanáveis e atos relativamente insanáveis.*

*Os absolutamente sanáveis são aqueles que, apesar de produzidos em desacordo com o Direito, este, pela irrelevância do defeito os recebe como se fossem regulares. (...) É lógico, pois, que as irregularidades que*

**“Ora, o prazo quinquênario é mais do que suficiente para que a administração possa invalidar seus atos nascidos com a mácula da ilegalidade. O prazo é de cinco anos não porque tem como fundamento o fato de que, verificada a prescrição judicial da ação popular, não teria mais a Administração a possibilidade de revisão de seus atos, e sim, porquanto se adota, por analogia, o prazo decadencial previsto na Lei 9784/99”**

*os agravam não podem comprometer a compreensão do ato ou implicar vício de causa, nem pode se constituir em erro de direito ou em erro de fato. (...) Seu reverso, os absolutamente insanáveis, são aqueles que o ordenamento repele com radicalismo total, pois nem o tempo, nem a boa-fé, nem ato algum lhes poderá conferir estabilização em razão da gravidade do vício. (...) São atos absolutamente insanáveis aqueles que têm por objeto a prática de um ato criminoso, isto é, de um comportamento a que o Direito atribui sanção extrema. A relação jurídica que se propusesse a neles se fundar seria, por assim dizer, nati morta, porquanto a própria pretensão ali calcada é havida pelo Direito como radicalmente inadmissível, repelida com crime. (...) Vê-se, pois, que é necessário incluir esta categoria de atos inválidos pois o tratamento que o ordenamento jurídico lhes dispensa é inconfundível de quaisquer outros atos viciados”.*<sup>52</sup>

Com relação aos atos relativamente sanáveis e os atos relativamente insanáveis, conclui a insigne jurista:

*“Os relativamente sanáveis são aqueles que devem ser convalidados pela Administração Pública ou sanados por ato do particular interessado. O tempo, contudo, os estabiliza em cinco anos, ainda que não sejam sido convalidados, nem sanados por ato particular efetuado. (...) São os que devem, em razão dos vícios que os eivam, ser reproduzidos validamente pela Administração Pública, isto é, devem ser convalidados. Anote-se que também podem ser sanados por ato do*

*particular afetado ou em razão do decurso do tempo. (...) Finalmente, esclareça-se que os atos relativamente sanáveis podem estabilizar-se pelo simples transcurso do tempo. Consideramos que este prazo, por analogia ao prazo de impugnação conferido ao administrado para opor-se a eles judicialmente, deva ser de cinco anos, se outro não houver sido estipulado em lei.*

*(...) Os atos relativamente insanáveis são os que não podem ser refeitos sem vício, ou seja, não podem ser convalidados pela Administração Pública, nem sanados por ato do particular afetado. Estes são prescritíveis longi temporis.*

*Logo, em regra, seu prazo prescricional será de vinte anos, prazo este tomado de empréstimo da doutrina civilista para os atos nulos, em razão da ‘interpretação dominante do Código Civil’, conforme magistério de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.*

*(...) Sem embargo do exposto, pensamos que não são todos os atos relativamente insanáveis, na falta de regra expressa, passíveis de serem invalidados pela Administração Pública, pelo período de vinte anos.*

*Para compreendermos a matéria, mister efetuarmos distinção entre os atos relati-*

<sup>52</sup> Op. Cit. p. 90-98.

<sup>53</sup> Op. Cit. p. 95-96.

<sup>54</sup> A título de ilustração, a Constituição Estadual da Paraíba, na sua versão original, em diversos dispositivos, estabelecia prazo para apreciação e julgamento de contas pelo Tribunal de Contas, descrevendo espécie de aprovação ficta acaso ditos julgamento ou apreciação, no prazo consignado, não se efetivassem. O STF, entretanto, considerou inconstitucionais tais dispositivos. Vejamos o extrato da ADIN 215-5: Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) 215-5/PB. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Dispositivo legal questionado: §7º, do art. 13; inciso II do art. 71 e seu §6º, da Constituição do Estado da Paraíba, e art. 12, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. “Art. 13. (...). §7º - A partir da data do recebimento das contas do Município, o Tribunal de Contas terá o prazo de um ano para emitir o seu parecer, findo o qual, não havendo manifestação, entender-se-á como recomendada a aprovação. Art. 71. (...). II - apreciar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. §6º - Excetuando-se os casos para os quais esta Constituição prevê prazos diversos de prescrição, os pareceres e decisões do

vamente insanáveis concessivos de benefícios dos não concessivos de benefícios.

*Os atos relativamente insanáveis ampliativos da esfera jurídica dos administrados geram situações fáticas que na grande maioria das vezes merecem ser preservadas e validadas pelo Direito, em nome da segurança jurídica e da boa-fé dos administrados, após decorrido um lapso de tempo não tão longo.*

*Entretanto, só o princípio da segurança jurídica e da boa-fé dos administrados, aliados a um certo lapso temporal não bastaria para insuflar validade ao que nasceu com a mácula de ser relativamente insanável; portanto, necessário, ainda, a existência de uma regra jurídica albergada dentro do sistema, que protegeria a situação caso ela eclodisse como válida.*

*As situações geradas pelos atos relativamente insanáveis concessivos de benefícios não podem nem devem ser analisadas casuisticamente, nem dependem de apreciação subjetiva do administrador para não serem desconstituídas. A não desconstituição dessas situações deflui do próprio ordenamento jurídico que as protege e levanta um limite ao dever de invalidar. É problema de interpretação e não de descrição, conforme já dissemos”.<sup>53</sup>*

*Tribunal de Contas, relacionados com os atos de sua competência institucional, serão tidos por insubsistentes, com implicação de prescrição administrativa para aplicação de penalidade, se não forem proferidos dentro de dois anos, contados da data de protocolização, em seus serviços, da documentação que lhes deu origem. Art. 12 (ADCT) - O Tribunal de Contas do Estado, no prazo de cento e oitenta dias, a contar da promulgação desta Constituição, emitirá parecer prévio sobre as contas enviadas pelos Municípios e ainda não apreciadas até 1988, considerando-se como recomendada a sua aprovação se findo este prazo, não tiver havido qualquer manifestação a respeito.”*

Decisão da Liminar - Por unanimidade o Tribunal deferiu, em parte, o pedido de liminar e suspendeu, até o julgamento final da ação, a vigência do §6º, do art. 71, da Constituição do Estado da Paraíba, bem assim, no §7º, do art. 13, da mesma Constituição, as expressões: “findo o qual, não havendo manifestação, entender-se-á como recomendada a aprovação”; e, ainda, no art. 12 do Ato das Disposições Transitórias da mesma Constituição; as seguintes expressões: “Considerando-se como recomendada a sua aprovação se, findo este prazo, não tiver havido qualquer manifestação a respeito”. Também por unanimidade o Tribunal indeferiu o pedido de liminar quanto ao inciso II, do art. 71 da Constituição do Estado da Paraíba. Votou o Presidente. - Plenário, 07.06.1990. - Acórdão, DJ 03.08.1990.

*Data maxima venia*, e em que pese a complexidade das teorias erigidas com o escopo de complementar o referido prazo da prescrição administrativa, opta-se pelo prazo de cinco anos para que a Administração anule seus atos ilegais, sem distinção da intensidade do vício. Refuta-se as teses da imprescritibilidade e da prescrição vintenária pelos motivos já expostos, pois tais pensamentos vão de encontro com os princípios da segurança jurídica, legalidade e interesse público.

Ora, o prazo quinquenário é mais do que suficiente para que a administração possa invalidar seus atos nascidos com a mácula da ilegalidade. O prazo é de cinco anos não porque tem como fundamento o fato de que, verificada a prescrição judicial da ação popular, não teria mais a Administração a possibilidade de revisão de seus atos, e sim, porquanto se adota, por analogia, o prazo decadencial previsto na Lei 9784/99, *in verbis*:

*“Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. (grifamos)*

Como já foi dito anteriormente, a natureza do prazo de que a Administração goza para invalidar seus atos viciados é decadencial, pois não pressupõe uma ação processual. Constatada a prescrição judicial, embora a ação tenha sido aniquilada pelo lapso temporal, o direito está incólume, intacto. Extinto, pois, o direito de ação do cidadão que age *pro populo*, teria ainda, pelo menos em tese, a administração o direito de invalidar seus atos viciados, posto que no âmbito administrativo é a decadência que vigora.

Nesse comenos, o fundamento aqui defendido, porém, terá o mesmo efeito prático do adotado pelo mestre ALMIRO COUTO E SILVA, pois o prazo prescricional da ação popular e o decadencial da Lei 9784/99 é o mesmo: o de cinco anos.

Importante observar que, configurada a má-fé, o prazo decadencial somente começará a correr da data da ciência da fraude ou do ardil.

## **5. PRESCRIÇÃO E AS CORTES DE CONTAS: O PROBLEMA DO DANO AO ERÁRIO**

Questão de grande interesse é a da prescrição (decadência) no âmbito dos Tribunais de Contas. Será que tais Cortes têm prazo para cumprir com suas competências delimitadas no nosso texto político?<sup>54</sup> Será que a competência para atribuir a obrigação de ressarcir, em decorrência da responsabilidade por eventual dano ao erário, está limitada por algum lapso temporal? Procuraremos responder tais perguntas.

A nossa Constituição Federal no seu artigo 35, §5º, reza que são imprescritíveis as ações de ressarcimento decorrente de ilícitos que causem danos ao erário, vejamos:

*“Art. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*§5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.*

Vê-se, deste modo, que às ações de ressarcimento foi dado o caráter de imprescritibilidade<sup>55</sup>, festejando, assim, os princípios da supremacia do interesse público e da moralidade administrativa.

Discorrendo sobre tal imprescritibilidade, PINTO FERREIRA, categoricamente afirma que:

*“A expressão agente é a palavra genérica, da qual a designação de servidor é subdivisão ou espécie. O prefeito é um agente, embora sem ser servidor público.*

*A lei estabelecerá os prazos de prescrição. A lei ordinária, a que alude o preceito, será de nível federal, estadual ou municipal, quando se tratar de prazos prescricionais para ilícitos administrativos. Será federal nos casos de ilícito penal.*

*As ações de ressarcimento ou as ações de responsabilidade civil, contudo, são imprescritíveis. Não se submetem ao disposto no art. 177 do CC, determinando que as ações pessoais prescrevem em vinte anos e as ações reais em dez anos. Não ocorrendo prescrição, o direito do Estado é permanente para reaver o que lhe for ilicitamente subtraído.*<sup>56</sup> (Original sem grifos).

No mesmo caminho, porém com algumas críticas, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO assim discursa reconhecendo a imprescritibilidade das ações de ressarcimento:

*Parecem deduzir-se duas regras deste texto mal redigido. Uma, concernente à sanção pelo ilícito; outra, à reparação do prejuízo. Quanto ao primeiro aspecto, a norma “chove no molhado”: prevê que a lei fixe os respectivos prazos prescricionais. Quanto ao segundo, estabelece-se de forma tangente a imprescritibilidade das ações visando ao ressarcimento dos prejuízos causados.*

*A imprescritibilidade é sempre condenada pela doutrina, seja qual for seu campo; entretanto, a constituinte demonstrou por ela um entusiasmo perverso e vingativo (v. art. 5º, XLII e XLIV).*<sup>57</sup> (Grifos nossos).

Mais especificamente, JORGE ULISSES JACOBY, arremata com propriedade sobre a prescrição nas Cortes de Contas:

*“A Constituição Federal colocou fora do campo de normatização da Lei o prazo prescricional da ação de ressarcimento referente a prejuízos causados ao erário, só podendo a lei*

*estabelecer o prazo prescricional para os ilícitos, como tal podendo-se entender os crimes;*

*(...) A TCE é um processo administrativo que objetiva quantificar um dano causado ao erário e identificar a autoria, possuindo natureza preparatória da ação civil. Sendo instrumental e acessória em relação à ação de reparação de danos, e considerada pela jurisprudência como prejudicial de mérito em relação à ação civil, deve seguir o mesmo prazo prescricional que essa ação. Logo, como desde a Constituição Federal a ação de ressarcimento de danos causados ao erário tornou-se imprescritível, a TCE não é mais alcançada pela prescrição”.*<sup>58</sup> (grifamos)

Questão interessante revela-se quando não houver dano ao erário. Aqueles ilícitos administrativos que não gerarem dano material não estão inseridos na exceção constitucional. Como exemplo, podemos citar o agente público que frustra um concurso público, admitindo irregularmente pessoas ligadas a ele. Qual o referido prazo? “Prescreverão” em vinte anos, conforme o Código Civil, ou em 5 anos? Mais uma vez, vislumbra-se o entendimento de que o prazo apropriado seria o de cinco anos, pois, invalidar um concurso público em vinte anos parece atentar expressamente contra os princípios da segurança jurídica e do interesse público. O prazo quinquênario, além de ser de bom senso, só iria otimizar o poder de autotutela que tem a Administração Pública, dando, *in casu*, maior eficiência aos processos relativos à competência dos Tribunais de Contas.

Merece especial atenção, outrossim, a obrigação constitucional que tem os Tribunais de Con-

tas, de acordo com a disposição do artigo 71, III, da CF/88, de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de administração de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluída as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Tendo tais atos que passar pela apreciação dos Tribunais de Contas, o prazo decadencial somente começará a correr após a referida manifestação. Ora, segundo a melhor doutrina e jurisprudência, o ato de concessão de aposentadoria, de admissão de pessoal, de reformas e pensões, é ato complexo, porquanto é fruto da conjugação das vontades de diversos órgãos.

Isto, de resto, SANDRA JULIEN MIRANDA<sup>59</sup>, com sua perspicácia, já havia percebido, quando lecionou:

*“Com efeito, são frequentes, mesmo na chamada jurisprudência administrativa, as manifestações no sentido de que determinados atos administrativos – como a aposentadoria de servidor público – são tipicamente complexos e, como tais, uma vez acabados, com a manifestação do Tribunal de Contas, não podem ser desfeitos unilateralmente”.*

Portanto, enquanto não passarem pelo crivo do controle externo, não há que se falar em prazo decadencial para que os Tribunais de Contas sustem determinado ato, quando eivado de vício, na hipótese da administração não fazê-lo, ou para que apreciem sua legalidade.<sup>60</sup>

## 6. À GUIA DE CONCLUSÃO

Exposto, assim, toda a importância da prescrição/decadência na

<sup>55</sup> O TCU já tem pronunciamento acerca do assunto no acórdão 12/1998 – 2ª Câmara. Proc. nº 279.052/92-8. Relator: Ministro Bento José Bugarin. DOU 17/02/1998. Recortamos do bojo do referido acórdão: “No caso ‘sub examine’, em que procura a Administração se ressarcir de prejuízo causado por ilícito, inexiste a prescrição, eis que o legislador constituinte criou uma exceção à regra da prescribibilidade quando se trata do direito de a Administração se ressarcir de prejuízos causados ao erário por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não. Isto é o que se depreende do disposto no art. 37, § 5º, da Carta Magna”.

<sup>56</sup> *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 2, p. 396.

<sup>57</sup> *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 1, p. 260.

<sup>58</sup> *Tomada de Contas Especial*. Ed. Brasília Jurídica, 2ª edição, 1998.

<sup>59</sup> MIRANDA, Sandra Julien. *Do ato administrativo complexo*. Ed. Malheiros, 1998. Enfatiza a autora que ato complexo é aquele que “se aperfeiçoa pela fusão ou integração de vontades de órgãos diversos, de que decorre manifestação de um só conteúdo e finalidade”.

<sup>60</sup> O próprio STF, julgando o RMS n. 3.881, do Estado de São Paulo, relatado pelo Ministro Nelson Hungria, concluiu que o ato complexo de que participaram, sucessivamente, o Poder Executivo e o Tribunal de Contas não pode ser anulado pela Administração sem a concordância do Tribunal. Enfatiza o STF que julgar da legalidade não é apenas apreciar a regularidade formal do ato administrativo, mas julgar todas as condições extrínsecas e intrínsecas de sua legalidade. Nessa linha, quando a decisão da Corte de Contas for aprovatória, não apenas dá executoriedade ao ato, como cria situação definitiva na órbita administrativa.

pacificação das relações jurídicas, bem como as conseqüências práticas desses institutos no que respeita ao direito administrativo, chega-se às seguintes conclusões:

- O estado de direito, como se viu, alberga dois princípios essenciais: o da segurança jurídica e o da confiança. Estes promovem solidez às situações reguladas pela direito. E é este seu objetivo primordial, o de efetuar pacificidade e estabilidade às relações jurídicas afloradas no seio da sociedade.
- A prescrição e a decadência nasceram para imprimir solidez e segurança às relações jurídicas. Entretanto, a prescrição não opera no âmbito administrativo, haja vista sua exclusividade judicial.
- A prescrição é regra geral em todos os campos do direito, sendo a imprescritibilidade a exceção, dependendo, por tal excepcionalidade, de norma expressa.
- Sendo a imprescritibilidade exceção, não pode o intérprete alegá-la – ainda mais quando for no âmbito administrativo – sob o fato de não haver norma expressa acerca de determinado prazo, tendo, por isso, que lançar mão da analogia ou da interpretação extensiva, para buscar no ordenamento jurídico o prazo aplicável à espécie.
- A prescrição seria, em singelas palavras, a extinção do direito de ação em razão da inércia do seu titular pelo decurso de determinado lapso temporal. O que se extingue é a ação e não propriamente o direito, ficando este incólume, impoluto.
- Já a decadência revela-se como a extinção do próprio direito, pelo escoamento do prazo legal estabelecido para seu devido exercício. Não pressupõe obrigatoriamente uma ação como a prescrição, mas simplesmente um direito (geralmente potestativo).
- É noção cediça, pois, unanimemente proclamada por pensadores de melhor suposição, que se configura impropriedade terminológica a atribuição da denominação de prescrição administrativa à perda

do direito de revisão da Administração dos seus atos pelo decurso do tempo. A Administração tem, hospedada que está no princípio da autotutela, o *direito, pretensão e ação de direito material* à decretação da invalidade dos seus próprios atos administrativos. É, portanto, prazo decadencial.

- No tocante ao prazo prescricional (decadencial) a doutrina divide-se em três teorias: a da imprescritibilidade, da prescrição vintenária e da prescrição quinquenária. *Data máxima venia*, opta-se, haja vista a supremacia dos princípios da segurança jurídica, da legalidade e do interesse público, pela teoria da prescrição quinquenária.

- No caso em que procura a Administração se ressarcir de prejuízo causado por ilícito, inexistente a prescrição, eis que o legislador constituinte criou uma exceção à regra da prescritebilidade. Quando não houver dano, parece que o prazo de 5 anos seria o mais acertado com a ótica dos princípios da segurança jurídica e da indisponibilidade do interesse público.
- A obrigação constitucional que têm as Cortes de Contas de acordo com o art. 71, III, se configura como ato complexo, porquanto é fruto da conjugação das vontades de diversos órgãos. ■

## BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do ato administrativo*. Ed. RT: São Paulo, 1978.
- BARROSO, Luis Roberto. *A prescrição no direito brasileiro antes e depois da Lei 9873/99*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ, v.1, n.4, 2001.
- BATALHA, Wilson de Souza Campos. *Direito Intertemporal*. Ed. Forense: Rio de Janeiro, 1988.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. Ed. Almedina: Coimbra, 4ª edição.
- CORDEIRO, Renato Sobrosa. *Prescrição Administrativa*. RDA, n. 207.
- COUTO E SILVA, Almiro. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. RDA, São Paulo, v. 84.
- \_\_\_\_\_. Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da administração pública com relação a seus atos administrativos. RDA, São Paulo, n. 204.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Ed. Atlas: São Paulo, 2001.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil*. Ed. Saraiva: São Paulo, 2001.
- FAIAS, Carlos Augusto dos Santos. *Prescrição no direito administrativo*. Revista de Informação Legislativa: Brasília, n. 128, out/dez, 1995.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. Ed. Saraiva: São Paulo, v.2, 1990.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Malheiros: São Paulo, 1998.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Ed. Saraiva: São Paulo, v.1, 1990.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. Ed. Saraiva: São Paulo, 1993.
- JACOBY, Jorge Ulysses. *Tomada de Contas Especial*. Ed. Brasília Jurídica, 2ª edição, 1998.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. Ed. RT: São Paulo, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. Ed. Malheiros: São Paulo, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. Ed. Malheiros: São Paulo, 11ª edição, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. Ed. Malheiros: São Paulo, 13ª edição, 2001.
- MIRANDA, Sandra Julien. *Do ato administrativo complexo*. Ed. Malheiros, 1998.
- MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*, v.6.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. Ed. Atlas: São Paulo, 2002.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de direito administrativo*. Ed. Forense: Rio de Janeiro, 1999.
- NETO, José Manuel de Arruda Alvim. *Manual de direito processual civil*. Ed. Malheiros: São Paulo, v.1, 1998.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Ato administrativo*. Ed. RT: São Paulo, 2001.
- RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil*. Ed. Saraiva: São Paulo, v.1, 1998.
- SILVA, Clarissa Sampaio. *Limites à invalidação dos atos administrativos*. Ed. Max Limonad: São Paulo, 2001.
- ZACANER, Weida. *Da convalidação e invalidação dos atos administrativos*. Ed. Malheiros: São Paulo, 1996.

---

---

# Notícias

## *Notícias*





## **Combate à corrupção e luta permanente pela regular aplicação do dinheiro público serão prioridades na gestão de Valmir Campelo**

O ministro Valmir Campelo assumiu em janeiro a presidência do Tribunal de Contas da União e comenta o rumo que pretende estabelecer à frente da administração do TCU no ano que se inicia:

“O Tribunal de Contas da União não é somente julgador das contas dos gestores públicos e sua atuação não se pauta apenas pela fiscalização punitiva.

Ao cuidar da regular aplicação de recursos públicos federais e como órgão comprometido com o bem-estar do cidadão brasileiro, cabe ao Tribunal, não só zelar pelo correto emprego do dinheiro do contribuinte, mas também lutar para que o gasto público seja direcionado para os interesses coletivos e o benefício da sociedade.

À frente do Tribunal no corrente ano, pretendo estabelecer uma participação mais marcante do TCU no processo de modernização da gerência pública, mediante postura mais didática e esclarecedora das finalidades do controle externo, que conscientize o administrador da importância do Tribunal de Contas da União como parceiro para o alcance dos objetivos de cada programa ou ação de governo.

A tolerância da população com os desvios e o desperdício do dinheiro público é cada vez menor.

O combate à corrupção por parte do Tribunal e a luta permanente pela regular aplicação do dinheiro público continuarão sendo prioridades durante minha gestão.

A fiscalização de obras públicas pelo TCU, que tem possibilitado ao Congresso Nacional bloquear verbas orçamentárias para obras com indícios de irregularidade grave apontados pelo Tribunal, permanecerá com a mesma ênfase.

Os empreendimentos governamentais que envolvem recursos volumosos ou tem grande relevância social merecerão especial atenção e serão todos controlados, em benefício da sociedade brasileira.

Dentre as várias iniciativas que pretendo implementar para garantir a regular gestão dos recursos públicos federais e combater incessantemente a corrupção e o desperdício do dinheiro público, gostaria de destacar três medidas que serão de imediato adotadas.

A primeira delas será fortalecer o relacionamento do Tribunal com a sociedade, o Congresso Nacional, os órgãos públicos e a imprensa, de modo a ampliar o intercâmbio de informações que auxiliem o controle externo.

Outra providência será a de incrementar o controle social e sua sintonia com o TCU, mediante a ampliação das informações prestadas ao cidadão a respeito da gestão pública e o incentivo à denúncia de irregularidades.

Por último, destaco o aprimoramento do uso da tecnologia da informação, a fim de possibilitar ao Tribunal atuação mais rápida e o aumento do número de fiscalizações que realiza, elevando, assim a quantidade de recursos públicos fiscalizados.”

## **Presidente entrega relatórios sobre previdência a ministro**

O presidente Valmir Campelo recebeu no dia 23 de janeiro, em audiência no seu gabinete, o ministro da Previdência e Assistência Social, Ricardo Berzoini, que foi informado sobre as auditorias em curso na sua Pasta e as que o Tribunal de Contas da União fará neste semestre para avaliar a ocorrência de fraudes nas áreas de concessão de benefícios, contratos e licitações. O presidente entregou também ao ministro documentos sobre fiscalizações concluídas recentemente e as determinações feitas pelo TCU a órgãos vinculados, como a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Após a audiência, Ricardo Berzoini afirmou que pretende estreitar o relacionamento com o TCU para solucionar problemas graves na Previdência Social, sobretudo nas áreas de arrecadação e concessão de benefícios, de segurança dos sistemas informatizados e de admissão de pessoal. “Essa contribuição é fundamental. Como deputado, me servi tantas vezes do TCU para obter pareceres técnicos. E agora, como ministro, espero ter um ótimo relacionamento com o tribunal”, disse.

## TCU condena reponsáveis por fraude no INSS

O Tribunal de Contas da União (TCU), em razão de irregularidades que causaram prejuízos de R\$ 420.868.104,73 ao cofres do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), decretou cautelarmente pelo prazo de um ano a indisponibilidade de bens e condenou em débito, solidariamente, Alaide Fernandes Ximenes, segurado e beneficiário direto pelos pagamentos irregulares; Ilson Escózia da Veiga, advogado; Sérgio Jardim de Bulhões Sayão, ex-procurador-geral do INSS; João Carlos Catanhede Lopes Cardoso, falecido, ex-procurador Autárquico, ex-chefe da Procuradoria de Duque de Caxias (RJ) e chefe substituto da Procuradoria de São João do Meriti; Adalto Rodrigues, servidor do INSS e Chefe da equipe de Acidentes do trabalho; René Manoel da Silva Gomes, procurador autárquico e chefe da Procuradoria Judicial-substituto.

Gomes, Rodrigues e Cardoso eram servidores do INSS, ocupavam cargos de destaque na Instituição e compactuaram com fraudes patentes que propiciaram pagamentos a um só segurado de benefícios, a valores atuais de mais de R\$ 400 milhões de reais. Já Veiga utilizou-se de artifícios para fraudar a previdência como retirada e rasuras de peças do processo, e Sérgio Sayão concordou com os cálculos exorbitantes, autorizou os pagamentos e determinou a realização de depósitos na conta do advogado Ilson da Veiga.

O TCU fixou 15 dias para que os responsáveis quitem recolham o débito. O ministro-relator do processo foi Marcos Bemquerer.

Número do Processo:

TC-020.637/1992-6 Plenário

## TCU e AGU definem projeto para agilizar execução judicial

O presidente Valmir Campelo reuniu-se, em seu gabinete, com o advogado-geral da União, Álvaro Augusto Ribeiro Costa, para definir procedimentos de cooperação técnica entre o TCU e a Advocacia-Geral da União para agilizar a execução judicial de acórdãos do tribunal. Participaram também do encontro o ministro Ubiratan Aguiar, o procurador-geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, além do procurador-geral da União, Moacir Antônio Machado da Silva.

Somente em 2002, o TCU encaminhou à AGU cerca de mil processos, que totalizam ajuizamentos no valor total de aproximadamente R\$ 560 milhões. Entre as medidas a serem estudadas está a criação de uma unidade da AGU, no edifício-sede do TCU, para a qual seriam encaminhados, logo após a apreciação pelo Plenário, todos os processos de execução em curso para a adoção imediata das medidas processuais necessárias.

O TCU deverá designar servidores, na sede e em todas as secretarias de controle externo nos estados, para acompanhar e instruir os processos de execução da dívida em favor da União, resultantes das condenações consolidadas em seus acórdãos, devendo transmitir à AGU todos os dados referentes à tramitação das ações de execução já propostas, devidamente atualizados e discriminados, por estado. A AGU cooperará com os servidores designados pelo TCU no sentido de abreviar a tramitação de todos os processos condenatórios, propondo as medidas judiciais adequadas, tão logo receba a documentação necessária.

## TCU e Controladoria-Geral da União propõem ação conjunta

Ministros do TCU reuniram-se em 29 de janeiro com o chefe da Controladoria-Geral da União, ministro Waldir Pires, para definir medidas que permitam maior interação entre o Tribunal de Contas da União e a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), com vistas principalmente a evitar a duplicação de esforços e o desperdício de recursos públicos.

Entre as ações mais imediatas propostas está a integração entre os planos de auditoria do TCU e os de fiscalização e auditorias da SFC, bem como a padronização de metodologia: conceitos, técnicas e procedimentos. Os dois órgãos deverão melhorar, também, o fluxo de informações, com uso mais intensivo da tecnologia e integração entre os sistemas informatizados.

Foi discutida, ainda, a realização de trabalhos conjuntos para desenvolvimento de mecanismos de fiscalização, principalmente em municípios dos diversos estados, bem como a intensificação de treinamentos conjuntos de servidores, visando a harmonização de conhecimentos e diminuição de custos.

Participaram do encontro, no edifício-sede do TCU, o presidente Valmir Campelo, os ministros Adylson Motta, Iram Saraiva, Humberto Souto, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Lincoln Magalhães da Rocha, Marcos Bemquerer Costa, além do procurador-geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, e o subcontrolador-geral da União, Jorge Hage.

## TCU realiza auditoria na Caixa Econômica Federal e sistemas da empresa Gtech do Brasil Ltda.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria para avaliar as rotinas de processamento de dados da Caixa Econômica Federal (CEF) e dos sistemas contratados da empresa Gtech do Brasil Ltda., a fim de verificar a confiabilidade das informações geradas nas loterias federais.

A fiscalização verificou deficiências que poderiam comprometer a transparência das loterias de prognósticos, tais como transações financeiras e lotéricas que são efetuadas por meio de programas armazenados e executados em terminais existentes nos agentes lotéricos e possibilidade de transação sem que seja identificado o responsável.

O TCU determinou que a Caixa Econômica Federal adote meios para absorver e dominar o conhecimento pleno do sistema processado pela empresa Gtech do Brasil Ltda., desenvolva um sistema de confirmação das falhas que ocorram no sistema para possibilitar a aplicação das sanções contratuais, observe no contrato a exigência de instalação de sede ou representação da empresa Gtech em Brasília, promova a aprovação de sua política de segurança e informação e recomendou que a CEF desenvolva um sistema alternativo para operação off-line do sistema.

Para o ministro relator do processo, Benjamin Zymler, “a confiabilidade das informações sobre loterias federais é de grande importância para a existência dos concursos de prognósticos, uma vez que o participante confia nos procedimentos dos sorteios”, observou.

Número do Processo:

TC-004.507/2002-3 Plenário

## Controle independente serve de referência para países

Honduras, na América Central, extinguiu Controladoria e criou Tribunal de Contas inspirado no Tribunal de Contas do Brasil. O presidente do TCU, ministro Valmir Campelo, dá detalhes:

“Honduras tinha uma controladoria subordinada ao poder legislativo local para exercer o controle dos gastos públicos.

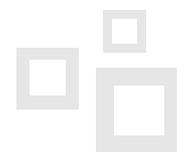
Ocorre que, segundo declarou o embaixador daquele país, em recente visita realizada ao Tribunal de Contas da União, o órgão sofria

grande influência política e faltava a ele a necessária isenção para julgar as contas dos gestores públicos.

Em vista disso, foi criado em Honduras, há cerca de 2 meses, um tribunal de contas inspirado no Tribunal de Contas da União brasileiro que, nas palavras do embaixador, serve de referência em todos os países do mundo, pela sua longa tradição, seriedade, competência de seus membros e do corpo técnico.

As palavras do senhor embaixador de Honduras vem confirmar

o quanto é importante a existência de um tribunal para julgar com independência as contas dos gestores públicos, como ocorre no Brasil.”



## Presidente propõe Lei de Responsabilidade Social

### Medida traria parâmetros e indicadores que permitiriam avaliação de administradores públicos pelos resultados dos programas de governo

O presidente Valmir Campelo defendeu a necessidade de uma Lei de Responsabilidade Social, que nortearia a atuação dos gestores públicos prioritariamente para as camadas menos favorecidas, constituindo avanço em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ele participou do Seminário Sobre Controle Externo da Administração Estadual, realizado em João Pessoa pelos poderes e órgãos superiores do estado da Paraíba.

Campelo observou que, com a LRF, os recursos são gastos conforme as diretrizes estabelecidas, o

que não impede a sua má aplicação. Já a Lei de Responsabilidade Social poderia ser adotar critérios de aferição qualitativos e quantitativos, com controle do mérito dos gastos e da efetividade dos programas e projetos governamentais.

Segundo ele, todos os administradores seriam avaliados pelos resultados dos programas estabelecidos, o que eliminaria a possibilidade do gasto discriminatório e permitiria o acesso dos mais necessitados aos serviços básicos. “Acredito que uma Lei de Responsabilidade Social terá fundamental importância no desenvolvimento

do País e poderá tornar-se efetivo instrumento para combater a desigualdade”, enfatizou.

Sobre a LRF, afirmou que o tribunal não pretende somente exercer a fiscalização punitiva, mas também colaborar com a gestão governamental, indicando as correções mais adequadas às normas. “Em nosso país, que não dispõe de economia sólida e generosa em recursos, a obediência às regras que disciplinam a gestão dos bens públicos constitui instrumento fundamental para neutralizar a escassez de meios”, disse.

## TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de auditoria realizada pela Secretaria de Macro Avaliação Governamental (Semag), constatou falhas na atuação do Banco do Brasil enquanto agente arrecadador e responsável tributário da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras). Na auditoria, também foi analisada a atuação, junto à instituição financeira, da Secretaria da Receita Federal (SRF) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), gerentes dos dois principais sistemas de arrecadação do Governo Federal.

A fim de que sejam reparadas as falhas apuradas, como diferenças entre a arrecadação informada e os valores repassados, incorreção dos valores recolhidos a título de IOF, deficiência da conciliação bancária efetuada pelo INSS, ausência de fiscalização, no local, pela SRF e pelo INSS dos agentes arrecadadores, o TCU fez uma série de determinações e recomendações às instituições.

O ministro Benjamin Zymler, relator do processo, comentou, em seu relatório, a respeito da falta de fiscalização e disse que, ao se deixar de exercer controle mais rigoroso sobre a rede arrecadadora, “quem é penalizado é apenas o contribuinte, que muitas vezes é instado a comprovar o pagamento do tributo, quando o erro é do agente arrecadador”.

O tribunal determinou à SRF que adote, em conjunto com o BB, procedimentos para que sejam reparadas as diferenças encontradas entre os valores repassados e os informados ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), referentes a exercícios anteriores a 1998, e analise as justificativas apresentadas pela instituição financeira para a existência de tais divergências.

## TCU recomenda clareza para publicidade de empresas públicas

O Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou à Secretaria de Orçamento Federal que, na formulação da proposta orçamentária da União, deixe especificado com clareza os recursos destinados para as despesas com serviço de publicidade e propaganda.

Levantamento de auditoria operacional se deu em virtude do plano de auditoria para o 1º Semestre de 2002, com o objetivo de coletar informações preliminares sobre a gestão do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (Sicom).

Em auditoria anterior foram verificadas irregularidades em concorrência gerenciada pela Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República (Secom), no que diz respeito à subcontratação de pesquisas de opinião pública. Foi constatado, também, que a Secom não dispunha de

dados relativos aos gastos com publicidade das estatais. Ficaram fora de controle gastos expressivos com publicidade e propaganda. O Banco do Brasil, por exemplo, gastou no ano 2000 cerca de R\$ 200.000.000,00, e a Petrobrás, no seu plano anual de comunicações para 2002, previu gastos de R\$ 290.000.000,00.

O TCU recomendou, também, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a criação de classificações orçamentária que distingam a publicidade institucional daquelas de utilidade pública, mercadológica, legal e de patrocínios.

O ministro-relator do processo foi Benjamin Zymler.

Número do Processo:

TC-005.535/2002-2 Plenário

Já o INSS deverá adotar, em conjunto com a Empresa de Processamentos de Dados da Previdência Social (Dataprev), procedimentos visando à conciliação permanente entre os valores repassados e informados pela rede arrecadadora de contribuição previdenciária, requisitando, tempestivamente, às instituições financeira a solução das divergências porventura existentes.

O TCU recomendou ainda que o INSS e a SRF estudem, juntamente com a Dataprev e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), a conveniência de exigir da rede arrecadadora a adoção de dispositivo de criptografia para os arquivos que contenham dados da arrecadação diária, a fim de proteger a confidencialidade dos arquivos encaminhados pelo Banco do Brasil. Recomendou também que institua programa de controle de qualidade dos serviços prestados pelos agentes arrecadadores.

Ao Banco do Brasil, o tribunal recomendou que implemente, notadamente no que se refere aos dados concernente a arrecadação de tributos federais, política de segurança dos sistemas de informação do banco. Além disso, o TCU recomendou que fossem adotadas ações gerenciais de orientação e de controle visando minimizar os erros de transcrição de dados de responsabilidade dos caixas, quando da recepção de documentos de arrecadação de tributos federais, e instituída instância de supervisão da conformidade legal dos procedimentos a cargo das agências, no que se refere a identificação de contas como não sujeitas à cobrança de CPMF.

Número do Processo:

TC-008.535/1999-0 Plenário



## Atuação do TCU contribui para redução de desigualdades sociais

O presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Valmir Campelo, falou sobre a contribuição do Tribunal para reduzir as desigualdades sociais:

“Cada centavo mal utilizado do dinheiro público, desperdiçado ou desviado, contribui para uma criança a menos nas escolas ou um idoso a menos nos hospitais do Estado.

Por isso, o TCU é bastante rigoroso no julgamento das contas dos maus gestores, que desperdiçam ou empregam mal os recursos federais que recebem para aplicação na educação e saúde, condenando-os à devolução do dinheiro aos cofres da Nação, além de puni-los com multa e outras penalidades.

No caso de desvio de dinheiro, o Tribunal não só condena o mau gestor, como encaminha posteriormente os casos para o Ministério Público Federal, que providencia as ações penais cabíveis.

Nos trabalhos de fiscalização e acompanhamento do gasto público, a atuação preventiva do Tribunal de Contas da União contribui de forma bastante importante para a redução das desigualdades sociais, ao evitar que recursos destinados à educação ou saúde sejam utilizados indevidamente.”

## TCU verifica no TRT/ES irregularidades apontadas pela CPI do Judiciário

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região/ES (TRT/ES) que adote providências a fim de garantir o uso de veículos oficiais pelos juízes do órgão apenas para as necessidades de trabalho. O TCU tomou conhecimento da irregularidade por meio de representação apresentada pelo então presidente do Senado Federal, senador Antônio Carlos Magalhães, com o objetivo de apurar os indícios de falhas obtidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito durante a investigação do poder Judiciário (“CPI do Judiciário”).

Das falhas apontadas na CPI que envolviam o TRT/ES, apenas o uso impróprio de veículos oficiais por parte dos juízes do TRT/ES foi confirmado. De

acordo com o ministro Guilherme Palmeira, relator do processo, pelo menos desde 2000, os veículos estavam sendo utilizados para o transporte e uso, em caráter permanente, dos magistrados, inclusive para realização de serviços particulares.

A equipe de inspeção verificou também, além das questões mencionados na CPI, o fato de despesas estarem sendo realizadas com aluguel de garagens para 15 veículos oficiais, número superior à quantidade de automóveis oficiais. Com relação a essa questão, o tribunal apenas determinou que sejam suspensas a locação de vagas excedentes, por absoluta falta de amparo legal.

O TCU fez ainda outras determinações ao TRT/ES, a fim de reparar a suspeita de que estaria ocorrendo transferência de recursos públicos para a Escola de Magistratura da Justiça do Trabalho no Estado do Espírito Santo (Ematra/ES). A equipe constatou que tal instituição é sustentada basicamente às custas de recursos próprios, advindos da arrecadação de taxas de inscrição e mensalidades dos alunos. A contribuição do TRT/ES estaria limitada, nos termos averiguados, ao fornecimento de móveis, equipamentos e local de funcionamento. Dessa forma, o TCU determinou, dentre outras coisas, que o TRT da 17ª Região acrescente a seu patrimônio os bens móveis incorporados pela Ematra/ES, uma vez tratar-se de unidade integrante de sua estrutura.

Número do Processo:

TC-018.021/2000-0 Plenário

## TCU realiza auditoria de cursos profissionalizantes em Goiás

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria no Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (Cefet/GO) e comprovou que os técnicos formados pela instituição têm dificuldades para ingressar no mercado de trabalho. Foi constatada também, a inexistência na entidade de utilização de indicadores de desempenho que possam aferir em que medida esses mesmos profissionais são absorvidos pelo setor produtivo.

Após inspeção, o TCU recomendou que o Cefet/GO dimensione as vagas ofertadas em cada habilitação técnica com base em informações sistematizadas e atualize as informações constantes no seu site para espelhar a realidade da instituição. O TCU também recomendou que a entidade adote providências para agilizar o reconhecimento dos cursos de tecnologia, junto ao MEC, e procure meios adequados para regularizar o registro dos cursos de tecnólogos, evitando prejuízo da profissão adquirida. Em relação a estágios, orientou à escola que faça um acompanhamento mais criterioso para evitar casos de desvio de atividade e não permita que estagiários preencham um posto de trabalho com um técnico de excelente qualidade, remunerado de forma irrisória, em detrimento de uma vaga efetiva.

A auditoria foi realizada através de entrevistas com diretores da instituição e com dirigentes do Serviço Nacional da Indústria de Goiás (Senai/GO) e do Sindicato dos Técnicos Industriais (Sintec/GO). Foram aplicados questionários à diretoria de ensino do Cefet, aos alunos formados nos três últimos exercícios e às possíveis empresas receptoras dos profissionais formados pela escola.

A verificação constatou falhas relativas a indicadores de desempenho e acompanhamento dos alunos formados, implementação não sistematizada pelo Cefet/GO, ou seja, o Centro não realizou encontro com os alunos visando obter subsídios para melhoria do ensino técnico, os dados, que são apresentados por gráfico, foram feitos por meio de cartas com respostas pagas. Também foram constatadas informações equivocadas no site da instituição.

De acordo com o ministro Guilherme Palmeira, relator do processo, as dificuldades que afetam os egressos dos estabelecimentos de formação profissional é geral, indistintamente se públicos ou privados. Eles se deparam há anos, com um mercado recessivo. Para melhorar, é necessário que haja mudanças. E para se obter êxito nesse processo de transformações as organizações precisam ter um conhecimento seguro de suas possibilidades de sucesso: “A escola precisa ter a noção exata de como seu produto é visto e aceito pela comunidade e de que forma poderá aperfeiçoar seus procedimentos pedagógicos e operacionais para o perfeito atingimento de sua missão institucional, observou.

O TCU recomendou à Secretaria de Educação Média e Tecnológica (Semtec) que adote providências para suprir o Cefet/GO com recursos orçamentários necessários ao desenvolvimento regular de suas atividades e busque as formas legais para rever o quadro de docentes da instituição. Também recomendou ao conselho de dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Concefet) que implemente, um sistema informatizado, contendo arquivos que armazenem informações a respeito dos egressos, o número de postos de trabalho correspondentes à formação técnica oferecida por cada escola e vagas disponíveis e pretensões de ampliação.

Número do Processo:

TC-008.365/2002-4 Plenário

## Presidente faz alerta sobre ação de falsos servidores do TCU

O presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Valmir Campelo, solicitou ao ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e ao diretor-geral da Polícia Federal, Paulo Fernando Lacerda, uma ampla investigação sobre a ação de pessoas que estariam procurando prefeituras se fazendo passar por servidores do TCU, para oferecer facilidades junto ao tribunal. Foi dado também conhecimento do assunto ao controlador-geral da União, Waldir Pires, solicitando ampla divulgação em suas representações estaduais.

Segundo Valmir Campelo, esses falsos servidores dão a entender que têm condições de resolver, em curto espaço de tempo, os problemas que as prefeituras enfrentam em processos em andamento no TCU ao preço de comissões a serem depositadas em suas respectivas contas bancárias. Ele alertou que nenhum servidor está autorizado a interceder administrativamente junto a autoridades do tribunal em relação a qualquer tipo de processo em curso, nem manter contato direto com as partes para propor ou sugerir a interferência em feitos de seu interesse.

A presidência autorizou, também, a expedição de avisos a todos os prefeitos municipais, para dar conhecimento do assunto e alertar que ninguém está credenciado pelo TCU para tratar de qualquer matéria, exceto quando em contato oficial em sua sede em Brasília e nas Secretarias Estaduais de Controle Externo, em cada capital de Estado. Os Tribunais de Contas dos Estados e de Municípios também serão alertados.

O presidente lembrou que é fundamental que as prefeituras abordadas comuniquem o fato imediatamente às autoridades policiais e ao TCU, para anular esse tipo de ação, que, em tese, configura crime contra a administração pública.

## TCU confirma fragilidade do sistema utilizado para concessão de pensões

O Tribunal de Contas da União vai acompanhar o processo de desenvolvimento do novo sistema de recursos humanos da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento (SRH/MP) e o processo de adequação do sistema às necessidades do órgão de pessoal. A decisão decorreu de auditoria realizada no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) para verificar sua confiabilidade. A fiscalização voltou-se, principalmente, para a avaliação de pensões, em razão da natureza de fraudes em concessão de benefícios descobertas, anteriormente, na Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda em São Paulo (GRA/SP) e no Rio de Janeiro (GRA/RJ).

De acordo com o ministro Benjamin Zymler, relator do processo, o ponto mais crítico do sistema de pessoal da Administração Federal é na política de acesso. O ministro ressaltou que, talvez, o maior problema na operacionalização do Siape seja a não segregação de funções, o que permite que a mesma pessoa cadastre um servidor, lance os dados da pensão e dos pensionistas e gere a folha de pagamentos sem qualquer homologação superior. Além disso, é perfeitamente possível que os dados da conta corrente dos servidores e pensionistas sejam alterados sem que o responsável pela área de Recursos

## Tribunal distribui cartilha para contratação de obras públicas

### Objetivo é evitar irregularidades e garantir a aplicação correta de recursos

O TCU está distribuindo a deputados e senadores, governos estaduais e prefeituras municipais de todo o país, cartilha com orientações sobre execução e fiscalização de obras públicas. Em linguagem simples e de fácil entendimento, que permite sua compreensão por quem não tem especialização na área de construção civil, a cartilha tem por objetivo minimizar falhas e garantir que as obras sejam realizadas de forma adequada e transparente.

A cartilha Obras Públicas – Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras e Edificações Públicas pretende colaborar para uma melhor aplicação dos recursos públicos. Com a publicação, o TCU procura reforçar sua ação pedagógica, ressaltando que a prevenção de irregularidades, desperdícios e má administração é sempre mais eficaz que qualquer medida corretiva ou punitiva.

O principal público-alvo da publicação são os órgãos e entidades da Administração pública que não possuem equipes técnicas especializadas, como prefeituras de pequenos e médios municípios. Por isso, a cartilha foi elaborada para acompanhamento dos tipos de obras mais comuns em pequenas prefeituras, como casas, prédios e postos de saúde, embora tenha também itens genéricos que são aplicáveis a todos tipos de obras.

Ela apresenta conceitos básicos e instruções úteis como fiscalização da execução física e da posterior conservação e manutenção da obra, além de trazer orientações sobre aspectos legais da licitação de obras públicas e recomendações práticas sobre contratação e fiscalização desses empreendimentos. Traz também súmulas da jurisprudência do TCU como forma de alertar sobre procedimentos legais e regulamentares recomendáveis quando da execução de obras públicas e glossário com algumas definições pormenorizadas.

Esclarece, ainda, que é considerada obra pública toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público, realizada de forma direta pela administração ou indiretamente, por intermédio de terceiro contratado por meio de licitação, observada a legislação vigente.

Humanos venha a tomar conhecimento.

Foram registradas, também, falhas que permitem, em tese, o pagamento de proventos e pensões a pessoas que não fazem jus aos benefícios, como a desatualização do cadastro de dependentes, a não-obrigatoriedade de registrar os servidores isentos do pagamento da contribuição previdenciária, a falta de verificação da titularidade da conta registrada com a do servidor, do inativo ou do pensionista, dentre outras.

O TCU determinou à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda que informe, no prazo de 60 dias, as providências adotadas para reparar as fraudes apuradas em São Paulo e no Rio de Janeiro. Uma delas será a cobrança dos valores indevidamente pagos

O tribunal determinou, ainda, que o Ministério do Planejamento, em conjunto com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), adote as medidas necessárias para identificar a existência de benefícios pagos em duplicidade pelo Instituto e pelo Tesouro e para suspender o pagamento dos benefícios que forem indevidos, além de proceder à cobrança dos valores já pagos.

Número do Processo:

TC-014.188/2001-5 Plenário

## TCU propõe medidas para aprimorar o Programa Alfabetização Solidária

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria no Programa Educação de Jovens e Adultos -Alfabetização Solidária com o objetivo de investigar como aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação do projeto, visando contribuir para a redução dos níveis de analfabetismo no país e para a promoção da oferta de educação de jovens e adultos. O projeto é voltado para a alfabetização das pessoas que se encontram na faixa etária entre 14 e 24 anos e não tiveram acesso ao ensino fundamental ou pessoas que não concluíram os estudos na idade própria.

A inspeção constatou que o programa foi realizado de forma isolada da política nacional de jovens e adultos adotada pelo Ministério da Educação. Também foi observado a não-garantia de continuidade do processo educacional do alfabetizando e fatores prejudiciais ao pleno êxito do programa, tais como deficiência visual dos alunos e problemas verificados no livro didático. A auditoria ainda constatou a necessidade de vinculação da Alfabetização Solidária à política pública de educação de jovens e adultos. Para o Tribunal, esse vínculo garantiria a possibilidade de

continuação do processo educacional daqueles que concluem o módulo de alfabetização.

O Tribunal recomendou que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) promova estudos para implementar no programa Alfabetização Solidária ação semelhante ao Programa Nacional de Saúde do Escolar, para identificar e tratar deficiências visual e auditiva, possibilitando a oferta de óculos para alunos, bem como ampliação do tempo de duração do módulo de alfabetização e a observância do princípio de economia. O TCU ainda sugeriu a elaboração de novo material didático, em complemento ao atual “Viver e Aprender”.

De acordo com o ministro Guilherme Palmeira, relator do processo, essas questões estão diretamente ligadas ao desempenho do aluno e merecem atenção acurada. “È preciso que se garanta toda a efetividade ao programa, evitando a evasão e a repetência, bem como o desperdício de recursos,” afirmou.

Número do Processo:

TC-015.602/2002-0 Plenário

## TCU fará monitoramento em contratação de pessoal

O Tribunal de Contas da União (TCU) fará monitoramento nos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsáveis pela contratação de pessoal para o serviço público, por meio de acordo de cooperação com organismo internacionais. O objetivo do monitoramento é acompanhar as medidas adotadas pelos ministérios em relação as irregularidades em órgãos e entidades da administração pública na contratação de servidores. O tribunal também irá fiscalizar a conformidade dos contratos vigentes com a legislação.

O TCU verificou falhas como o emprego de pessoal sem concurso público, contratação de fornecedores e prestadores de serviços sem licitação e a migração de pessoal contratado de um projeto de cooperação técnica para outro. A Secretaria Federal de Controle enviou nota técnica aos órgãos públicos para sanarem as impropriedades. Mas o tribunal constatou que as contratações continuam a apresentar irregularidades.

Foi observado que as contratações de consultores são utilizadas como forma de suprir a carência de pessoal para as tarefas institucionais de apoio administrativo. Além de não atender à exigência constitucional de realização de concurso público, esse

procedimento indevido tem gerado gastos excessivos com consultoria, resultantes do pagamento de remuneração aos consultores contratados em valores superiores aos de mercado.

As medidas determinadas, no Termo de Conciliação assinado pela Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região com a União, querem acabar com a farra da contratação por meio de organismos internacionais. De acordo com o ajuste, deveriam ter sido terceirizadas as atividades auxiliares de conservação, limpeza, segurança, recepção e informática, em 2002. Os trabalhadores de funções temporárias em projetos de cooperação técnica internacional deverão estar contratados de acordo com a lei e, até 2004, deverá ocorrer a substituição total dos trabalhadores vinculados aos organismos internacionais por servidores públicos efetivos, excetuando os profissionais que prestam consultoria técnica nos projetos, desde que trabalhem sem nenhuma característica de subordinação e em caráter temporário.

O ministro relator do processo foi Benjamin Zymler.

Número do Processo:

TC-003.291/2001-8 Plenário

## TCU firma acordo de cooperação com TCE/PR

**Parceria vai agilizar os processos. Cooperação com o Paraná é a primeira firmada no País**

Os presidentes do Tribunal de Contas da União, ministro Valmir Campelo, e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conselheiro Henrique Naigeboren, assinaram, no dia 21 de fevereiro, em Curitiba, acordo de cooperação para intensificar a fiscalização da aplicação dos recursos federais repassados em convênios ao Estado e aos municípios.

O acordo de cooperação entre as duas cortes é válido por dois anos. Por ele, o Tribunal de Contas do Estado também poderá fiscalizar a aplicação dos valores pagos por empresas estatais a título de royalties, como é o caso do dinheiro repassado pela Usina de Itaipu a vários municípios do Oeste paranaense.

“O trabalho do Tribunal de Contas do Paraná é um modelo de seriedade e transparência para o País. Por isso, fiz questão de formalizar aqui nossa primeira parceria, que visa uma maior integração e agilidade entre o Tribunal de Contas da União e todos os tribunais estaduais do Brasil”, disse Campelo, depois de assinar o termo de cooperação no gabinete da presidência e na presença de vários conselheiros, diretores e coordenadores do TCE.

O ministro afirmou que o trabalho conjunto vai trazer uma economia processual e financeira, pois evita deslocamentos desnecessários dos técnicos de Brasília para os locais das auditorias. “Também vamos acabar com o problema gerado com as fiscalizações em obras que têm recursos federais e estaduais. A parceria permite um trabalho único e deixa o resultado mais claro para a sociedade”, completou.

Para Henrique Naigeboren, presidente do TCE, o esforço é justificável, principalmente pelo momento difícil que o País atravessa. “Estamos colaborando para o resgate da cidadania, pois, ao aumentar os mecanismos de fiscalização, zelamos pelo bom uso do dinheiro público, tanto na esfera federal, como estadual”, afirmou.

Para que os trabalhos sejam realizados da forma mais ágil, foram incluídas no do-

cumento duas cláusulas que estabelecem a realização de cursos de formação, seminários e maior intercâmbio entre os profissionais dos dois tribunais, além de uma constante troca de informações sobre normas e procedimentos de inspeções e auditorias, assim como a jurisprudência firmada por decisões e julgamentos dos dois colegiados.

O presidente do TCU revelou que no próximo mês vai a Portugal proferir palestra para representantes da Comunidade Européia sobre o trabalho dos tribunais de contas no Brasil. “Com certeza dedicarei um capítulo para contar a importância de parcerias como esta no combate às fraudes com o dinheiro público”.

Pelo acordo, o Tribunal de Contas da União vai manter o Tribunal de Contas do Estado informado constantemente sobre o montante de recursos federais repassados às unidades estaduais e municipais e onde eles estão sendo aplicados, para efeito de auditoria.

Nos trabalhos em conjunto, a supervisão será de um relator do TCU. As auditorias e inspeções feitas exclusivamente por técnicos especializados do TCE serão realizadas sempre por solicitação do tribunal federal.

Em caso de descoberta de irregularidades graves, como desfalques ou desvio de dinheiro, o Tribunal de Contas do Estado poderá pedir ao TCU, por meio do encaminhamento do processo pela Secretaria de Controle Externo do Paraná (Secex/PR), proposta para audiência prévia ou de citação. “Nosso trabalho colabora para diminuir a desigualdade social do País, pois a boa fiscalização evita que os recursos para obras em benefício da população sejam desviados para outras finalidades”, afirmou o ministro Valmir Campelo.

Acompanhado de assessores, o presidente Valmir Campelo visitou também as obras de construção da sede do Banco Central em Curitiba.

## Tribunal constata falhas em fiscalização de merenda escolar

**E**m auditoria realizada na prefeitura de Jacobina (BA), o Tribunal de Contas da União (TCU) considerou deficiente a atuação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no município de Jacobina (BA), na missão de fiscalizar e assessorar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Por esse motivo, o tribunal recomendou à prefeitura de Jacobina, que difunda informações do PNAE e do processo de escolha dos conselheiros à população local, de modo a envolver o maior número possíveis de cidadãos, sobretudo os representantes dos pais, professores e sociedade civil. O trabalho integra um conjunto de auditorias em 58 municípios, 9 secretarias estaduais de educação e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para avaliar a regularidade da execução do programa, nos exercícios de 2000 e 2001, e a adequação de sistemática de controle, envolvendo o mecanismo de prestação de contas.

O PNAE atende aproximadamente 37 milhões de crianças de todo o Brasil, segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) autarquia que gerencia o PNAE. Seus beneficiários são alunos regularmente matriculados no ensino fundamental (1ª a 8ª série), na pré-escola das escolas públicas e, excepcionalmente, a critério do FNDE, daquelas mantidas por entidades filantrópicas.

Conforme disposto na legislação que rege o Programa, os cardápios da merenda escolar, a cargo das entidades executoras, devem ser elaborados por nutricionistas com a participação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Por envolverem aplicação de verba pública, as aquisições de gêneros alimentícios destinados à merenda devem ser respaldadas por processos licitatórios, sendo o uso do Sistema de Registro de Preços incentivado pelo FNDE, por se tratar de procedimento mais ágil e menos oneroso para compras regulares dos mesmos produtos.

Os conselheiros também demonstraram não ter conhecimento quanto à modalidade dos preços e conferência dos produtos adquiridos, limitando-se a verificações esporádicas e pontuais da qualidade e frequência da distribuição do produto final da merenda, sem qualquer planejamento ou roteiro desse acompanhamento.

Quanto à execução física e ao fornecimento da merenda, o conselho não conferiu os dados informados pela entidade executora na prestação de contas. A prestação de contas realizada pelo CAE foi considerada insatisfatória, devido a inexistência de atas de reuniões, roteiros ou relação de documentos solicitados para apreciação das prestações de contas e falta de visita planejada às escolas.

O TCU determinou, ainda, à prefeitura que, quando for utilizar recursos federais advindos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), planeje as compras dos produtos de merenda escolar, mediante prévia licitação, com previsão de execução parcelada do objeto, ou seja, entrega das mercadorias em lotes parciais nos locais, datas e quantidades mais convenientes à Prefeitura, abstendo-se de realizar vários convites e, ou compras diretas, com dispensa de licitação.

O ministro Marcos Bemquerer Costa foi o relator do processo.

Número do Processo:

TC-015.679/2002-3 Plenário

## TCU adota padrões internacionais de auditoria

O Presidente Valmir Campelo aprovou, por meio da Portaria nº 90/2003, o Roteiro de Auditoria de Conformidade. A utilização desse Roteiro pelo corpo técnico do tribunal incrementará ainda mais a qualidade dos trabalhos realizados, mediante a aplicação de padrões internacionais de auditoria.

A aprovação do roteiro elaborado pela Secretaria Adjunta de Fiscalização está em consonância com o Plano Estratégico do Tribunal para o período de 2003 a 2007, que definiu como um dos objetivos estratégicos “cumprir com tempestividade e qualidade as competências do TCU”. Os procedimentos e papéis de trabalho definidos no Roteiro auxiliarão as equipes de auditoria a estruturarem, de forma lógica e eficiente, o planejamento, a execução e a elaboração do relatório final, de forma a otimizar os resultados dos trabalhos de campo e a reduzir o tempo de tramitação dos processos decorrentes de fiscalizações. Para tanto, foram utili-

zados os princípios básicos e os padrões gerais definidos pela International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai, bem como os padrões incorporados e disseminados no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Profissional em Auditoria – PDPA.

Dentre os principais padrões adotados pelo roteiro, destacam-se os que definem os papéis do supervisor e do coordenador da auditoria, os passos que devem ser seguidos na fase de planejamento, a estrutura dos achados de auditoria e os requisitos essenciais do relatório. Além desses, merece registro a implantação de uma sistemática de controle de qualidade das auditorias, baseada na avaliação, por diversos agentes internos envolvidos no processo, da aderência aos padrões oficiais.

Treinamento - Mantendo sua estratégia de valorização do servidor e de investimento na qualidade dos serviços, o presidente aprovou a realização de treinamento para

capacitação de todos os analistas e técnicos de controle externo envolvidos na condução de auditorias de conformidade, a fim de que conheçam e exercitem os novos padrões e procedimentos. Os cursos serão ministrados nas Secretarias de Controle Externo nos estados entre 10 e 21 de março, e na Sede entre 17 de março e 11 de abril.

O Roteiro de Auditoria de Conformidade e o treinamento para sua utilização constituem mais um passo da atual gestão no esforço de formação de profissionais em auditoria. A exemplo da excelência que vem sendo obtida e reconhecida nos trabalhos de avaliações de programas, também as auditorias de conformidade passam a buscar níveis de qualidade superiores, que serão obtidos a partir da aplicação de metodologia compatível com as das melhores Entidades de Fiscalização Superiores e empresas privadas de auditoria.

## TCU e BB reexaminarão sigilo bancário

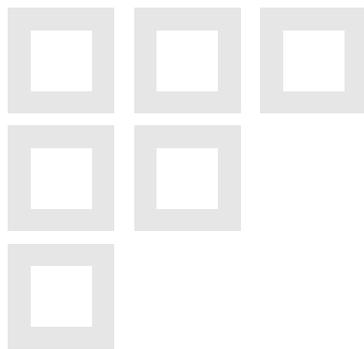
O presidente Valmir Campelo acertou ontem com o presidente do Banco do Brasil, Cássio Casseb Lima, a formação de grupo de estudo para facilitar o acesso a informações do BB por parte dos técnicos do TCU no curso de auditorias. O grupo deverá ser integrado por funcionários da Consultoria Jurídica do BB e servidores da 2ª Secretaria de Controle Externo, unidade técnica responsável pelo exame das contas e fiscalização do banco.

Durante o encontro, Campelo informou os principais problemas relacionados à fiscalização do Banco do Brasil, sobretudo no tocante à negativa de entrega de documentos sob argumentos que são de uso interno e consulta privativa. Acrescentou que outras ocorrências costumeiras são o atraso

injustificado no fornecimento de documentos e encaminhamentos de informações lacônicas, incompletas, errôneas ou sem documentação comprobatória, que dificultam seu exame.

Cássio Casseb assegurou que pretende reexaminar a questão do sigilo de informações e minimizar os entraves à fiscalização do TCU, ressaltando que sua gestão deverá ser aberta e transparente.

Participaram também do encontro o ministro Ubiratan Aguiar, o procurador-geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, o secretário-geral de Controle Externo, Luciano Carlos Batista, e o titular da 2ª Secex, Eduardo Duailibe Murici.



## TCU encaminha Relatório de Atividades ao Congresso Nacional

O presidente Valmir Campelo encaminhou ao presidente do Congresso Nacional, José Sarney, o Relatório das Atividades do Tribunal de Contas da União do 4º Trimestre de 2002. No relatório, estão indicados os resultados das principais deliberações adotadas pelo Tribunal e os demonstrativos de sua atuação no exercício do controle externo, em auxílio ao Congresso Nacional.

No período, o tribunal condenou 495 responsáveis ao recolhimento de débito ou pagamento de multa que alcançaram o montante de R\$ 370.335.994,22. Os benefícios do controle, entretanto, em grande parte não são mensuráveis. Advêm da expectativa do controle, do desvio ou desperdício evitados, de melhorias adotadas em razão de recomendações feitas, da reavaliação na alocação de recursos e da ação preventiva.

Segundo o presidente Valmir Campelo, a administração pública brasileira tem assimilado relevantes transformações no paradigma da gestão pública, substituindo o tradicional modelo burocrático de gestão pelo modelo gerencial, que passou a exigir das instituições de controle postura diferente, orientada para o exame de resultados da ação pública e sua efetividade no atendimento às necessidades da sociedade, além do combate à corrupção.

“Sensível à mudança, o TCU adaptou-se às novas tendências, atento aos avanços técnicos na área de controle. As auditorias de desempenho e em obras públicas, que reconhecidamente têm desempenhado papel importante na modernização de instituições públicas e na melhor alocação de recursos, vêm se tornando práticas comuns”.

O tribunal tem desenvolvido programas e parcerias com outras instituições de controle, tanto nacionais quanto internacionais, o que permite obter resultados importantes, como o aperfeiçoamento técnico dos servidores, a realização de eventos em conjunto para compartilhamento de técnicas e experiências na área de controle e a execução de trabalhos de fiscalização em diversos programas sociais do governo federal e em grande parte das obras públicas custeadas com recursos federais.

Veja os números e as principais atividades desenvolvidas pelo tribunal no período. 

## Principais atividades no trimestre

- Autuação de 1.484 processos relativos a matéria de controle externo.
- Apreciação ou julgamento de 4.069 processos dessa mesma natureza.
- Julgamento de 1.413 processos de contas. Deste total, 262 (20%) foram julgados irregulares.
- Condenação de 495 responsáveis ao recolhimento de débito e/ou pagamento de multa que alcançaram o montante de R\$ 370.335.994,22. O resultado financeiro dessas condenações refere-se a valores relativos a aplicação de multas, condenação para ressarcimento de débitos, revisão de despesas etc.
- Remessa de cópia de 150 processos ao Ministério Público da União, para fins de ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, em razão de dano ao erário, desfalque ou desvio de recursos.
- Início de 170 fiscalizações, sendo 23 delas originárias de solicitações do Congresso Nacional.
- Apreciação de 34 processos de interesse do Congresso Nacional, grande parte autuada no TCU no próprio exercício de 2002.
- Decretação de medida cautelar, pelo prazo de um ano, de acordo com a Lei Orgânica do TCU, para tornar disponíveis bens de 41 pessoas físicas ou jurídicas para garantir o ressarcimento de danos ao erário. Entre elas, destacam-se os responsáveis por prejuízos causados à Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), e conseqüentemente, ao patrimônio da União.
- Constatação de fragilidade nos procedimentos e controles na área de habitação da Caixa Econômica Federal. O Tribunal fez diversas recomendações para o aperfeiçoamento desses controles, que poderão representar benefícios de grande alcance social, além de minimizar os prejuízos financeiros da instituição.
- Determinação cautelar de suspensão das obras da BR-101 (Santa Catarina e Rio Grande do Sul), em razão de indícios de graves irregularidades nos editais das licitações. Foi, entretanto, permitido o prosseguimento das obras, ainda no trimestre, desde que mediante alterações determinadas nos editais.
- Suspensão cautelar de concorrência da Caixa Econômica Federal para contratação de serviços de informática e de telecomunicações.
- Mapeamento do orçamento da seguridade social, com análise dos pontos críticos da receita e da despesa. Recomendações do tribunal servirão para o aprimoramento do sistema orçamentário da seguridade social.
- Levantamento da situação dos devedores junto à Previdência Social. Constatou-se que a dívida ativa junto ao INSS cresceu 26%, atingindo R\$ 73 bilhões em 2000. No mesmo período encolheu em 56% a recuperação pela procuradoria do INSS dos débitos dos devedores junto ao Instituto (de R\$ 1.076 milhões em 1999 para R\$ 473 milhões em 2000). Além disso, 28% do estoque dos processos de cobrança estão estagnados na mesma fase há mais de cinco anos.
- Fiscalizações no INSS nas áreas de licitações, contratos e controle dos bens imóveis. Foram constatadas graves irregularidades que estariam ocasionando prejuízos milionários aos cofres públicos.
- Economia de recursos da ordem de R\$ 43 milhões nas obras de estabilização do Molhe da Atalaia Nova e proteção frontal da Praia da Coroa do Meio, em Aracaju (SE), em face do cumprimento de determinações do TCU.
- Determinações à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que resultaram em redução das tarifas de pedágios em rodovias federais.
- Apuração das causas e responsabilidades relativas ao acidente com a plataforma P-36, da Petrobras. Foram constatadas falhas como o descumprimento reiterado de padrões recomendados, atraso na manutenção preventiva da plataforma e deficiência no treinamento de operadores e pessoal de segurança.



---

---

# Jurisprudência

## *Jurisprudência*





## Licitação

**ACÓRDÃO 23/2003 PLENÁRIO, ATA 01, REL. BENJAMIN ZYMLER, TC 014.030/2002-8, SESSÃO 22/01/2003, DOU 05/02/2003**

EMENTA Representação formulada por cooperativa. Possíveis irregularidades praticadas pelo BACEN - SP. Licitação. Edital com restrição à participação de cooperativas e consórcios. Conhecimento. Procedência parcial. Determinação. Arquivamento.

- Licitação. Participação de cooperativas. Análise da matéria.

**ACÓRDÃO 71/2003 PLENÁRIO, ATA 03, REL. UBIRATAN AGUIAR, TC 005.565/2001-3, SESSÃO 05/02/2003, DOU 25/02/2003**

EMENTA Representação formulada por pessoa física. Possíveis irregularidades no âmbito da CEF – Gerência em Recife PE. Tomada de preços. Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de telemarketing. Inspeção e audiência realizadas. Constatação de que trata-se de terceirização de serviços relacionados como uma das atividades a serem desempenhadas por servidores da CEF. Conhecimento. Recomendação. Determinação. Ciência ao interessado.

- Terceirização de serviços de telemarketing. Análise da matéria.

**ACÓRDÃO 165/2003 PLENÁRIO, ATA 06, REL. BENJAMIN ZYMLER, TC 016.988/2001-8, SESSÃO 26/02/2003, DOU 17/03/2003**

EMENTA Representação formulada pelo Ministério Público Federal no Estado de Goiás. Possíveis irregularidades no âmbito da CEF. Pregão. Contratação de empresa para fornecimento de material de informática e prestação de assistência técnica. Índícios de superfaturamento de preços. Conhecimento. Conversão dos autos em tomada de contas especial. Audiência. Determinação. Remessa de cópia ao Procurador da República do Estado de Goiás.

- Licitação. Pregão. Análise da matéria.

**ACÓRDÃO 224/2003 PLENÁRIO, ATA 08, REL. MARCOS VINÍCIOS RODRIGUES VILAÇA, TC 012.025/1991-7, SESSÃO 19/03/2003, DOU 28/03/2003**

EMENTA Acompanhamento. Programa Nacional de Desestatização. Privatização da USIMINAS e da USIMEC. Pedido de reexame de acórdão que aprovou os estágios 1, 2 e 3, e determinou a observância da Lei de Licitações na venda de ações remanescentes de processos de privatização. Conhecimento. Negado provimento.

**ACÓRDÃO 332/2003 SEGUNDA CÂMARA, ATA 08, REL. ADYLSO MOTA, TC 250.578/1996-4, SESSÃO 13/03/2003, DOU 25/03/2003**

EMENTA Tomada de Contas Especial. Companhia Docas do Estado da Bahia – Codeba. Obras de construção do novo Porto de Juazeiro BA. Utilização de dois tipos de licitação para julgamento de propostas. Ausência de critérios no edital para avaliação dos licitantes e julgamento das propostas. Exigência de comprovação de aptidão técnica incompatível com o objeto. Ausência de definição clara do objeto. Superfaturamento. Pagamento sem a contraprestação de serviços. Audiência dos responsáveis. Alegações de defesa de alguns responsáveis acolhidas. Contas irregulares dos demais dirigentes. Multa. Determinação.

- Conselhos de Administração e Fiscal. Atribuição de responsabilidade aos membros por atos isolados de gestão. Considerações.

**ACÓRDÃO 348/2003 SEGUNDA CÂMARA, ATA 08, REL. ADYLSO MOTA, TC 018.598/2002-0, SESSÃO 13/03/2003, DOU 25/03/2003**

EMENTA Representação formulada por unidade técnica do TCU. Possíveis irregularidades praticadas pelo Ministério das Relações Exteriores. Dispensa indevida de licitação. Descaracterização de situação de emergência. Falha no planejamento tempestivo. Conhecimento. Procedência. Determinação. Juntada às contas.

- Dispensa de licitação. Situação de emergência. Considerações.

## **Aposentadoria**

**ACÓRDÃO 56/2003 PLENÁRIO, ATA 03, REL. ADYLSO MOTA, TC 008.335/2002-5, SESSÃO 05/02/2003, DOU 25/02/2003**

EMENTA Consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Contagem em dobro de licença-prêmio para fins de aposentadoria de magistrado. Concessão da vantagem prevista no art. 184 da Lei nº 1.711/52 ou art. 250 da Lei nº 8.112/90 a magistrados. Conhecimento. Comunicação. Arquivamento.

- Contagem em dobro de licença-prêmio para fins de aposentadoria de magistrado. Considerações.

**ACÓRDÃO 100/2003 PRIMEIRA CÂMARA, ATA 02, REL. MARCOS BEMQUERER COSTA, TC 015.603/2002-8, SESSÃO 04/02/2003, DOU 13/02/2003**

EMENTA Aposentadoria. Concessão de aposentadoria estatutária a ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a Administração Pública. Ilegalidade. Aplicação da Súmula 106 do TCU. Cessação do pagamento. Determinação.

- Concessão de aposentadoria estatutária a servidor ocupante de cargo em comissão sem vínculo com a administração pública. Considerações.

**ACÓRDÃO 214/2003 PRIMEIRA CÂMARA, ATA 04, REL. LINCOLN MAGALHÃES ROCHA, TC 008.836/1991-4, SESSÃO 18/02/2003, DOU 27/02/2003**

EMENTA Aposentadoria Compulsória. Servidor já aposentado em outro cargo público. Acumulação de proventos de cargos inacumuláveis na atividade. Falecimento do servidor. Impossibilidade de manifestação quanto à opção entre as aposentadorias. Ilegalidade. Aplicação da Súmula 106 do TCU. Determinação.

- Acumulação de proventos. Considerações.

**ACÓRDÃO 456/2003 PRIMEIRA CÂMARA, ATA 07, REL. HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO, TC 016.600/2002-0, SESSÃO 18/03/2003, DOU 28/03/2003**

EMENTA Aposentadoria. Servidor da Fundação Universidade Federal de Santa Catarina. Legalidade.

- Impossibilidade do servidor aposentar-se antes da conclusão de processo administrativo disciplinar no qual esteja indiciado, a teor do artigo 172 da Lei 8.112/1990. Considerações.

## **Gestão Pública (ou Atos de Gestão)**

**ACÓRDÃO 130/2003 PLENÁRIO, ATA 05, REL. UBIRATAN AGUIAR, TC 018.701/2002-2, SESSÃO 19/02/2003, DOU 28/02/2003**

EMENTA Acompanhamento. Relatórios de gestão fiscal dos poderes e órgãos da administração federal. 2º quadrimestre de 2002. Lei de Responsabilidade Fiscal. Cumprimento das exigências de divulgação e encaminhamento previstos na legislação. Acolhimento das razões de justificativas de órgãos do Poder Judiciário acerca do limite transitório para os dispêndios com pessoal. Recomendação. Determinação.

- Limite transitório previsto no art. 71 da Lei Complementar 101/2000. Aferição pelo TCU. Considerações.

---

---

# Índice de *Assunto*





## A

### **Ação civil pública**

*Carência de Ação Civil Pública por Ilegitimidade do Ministério Público*

COPOLA, Gina

Revista 95/2003, 23

### **Ações (mercado financeiro)**

*Acórdão 224/2003*

Ações (mercado financeiro). Licitação. Participação acionária. Privatização. Programa Nacional de Desestatização. USIMINAS. Usinagem Mecânica e Metalurgia Ltda. (USIMEC).

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

### **Acordo de cooperação**

*TCU fará monitoramento em contratação de pessoal*

Revista 95/2003, 82

*TCU firma acordo de cooperação com TCE/PR*  
Parceria vai agilizar os processos. Cooperação com o Paraná é a primeira firmada no País

Revista 95/2003, 83

Acumulação de cargos

*Acórdão 214/2003*

Acumulação de cargos. Acumulação de proventos. Aposentadoria por velhice. Inativos.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 95/2003, 92

### **Acumulação de proventos**

*Acórdão 214/2003*

Acumulação de cargos. Acumulação de proventos. Aposentadoria por velhice. Inativos.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 95/2003, 92

### **Administração pública federal**

*Acórdão 130/2003*

Administração pública federal. Gestão pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Pessoal - despesa.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 92

### **Advocacia-Geral da União (AGU)**

*TCU e AGU definem projeto para agilizar execução judicial*

Revista 95/2003, 74

### **Aposentadoria**

*Acórdão 100/2003*

Aposentadoria. Cargo em comissão.

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 95/2003, 92

*Acórdão 456/2003*

Aposentadoria. Fundação Universidade Federal de Santa Catarina. Processo disciplinar.

SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 92

*Acórdão 56/2003*

Aposentadoria. Licença-prêmio. Magistrado. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT).

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 92

### **Aposentadoria por velhice**

*Acórdão 214/2003*

Acumulação de cargos. Acumulação de proventos. Aposentadoria por velhice. Inativos.

ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 95/2003, 92

### **Arrecadação**

*TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil*

Revista 95/2003, 76

### **Ato administrativo**

*O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo*

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula

Revista 95/2003, 46

### **Auditoria**

*Presidente entrega relatórios sobre previdência a ministro*

Revista 95/2003, 73

*TCU e Controladoria-Geral da União propõem ação conjunta*

Revista 95/2003, 74

*TCU realiza auditoria na Caixa Econômica Federal e sistemas da empresa Gtech do Brasil Ltda.*

Revista 95/2003, 75

*TCU realiza auditoria de cursos profissionalizantes em Goiás*

Revista 95/2003, 79

*TCU confirma fragilidade do sistema utilizado para concessão de pensões*

Revista 95/2003, 80

*TCU propõe medidas para aprimorar o Programa Alfabetização Solidária*

Revista 95/2003, 82

*Tribunal constata falhas em fiscalização de merenda escolar*

Revista 95/2003, 84

*TCU adota padrões internacionais de auditoria*

Revista 95/2003, 85

### **Auditoria de acessibilidade**

*Método de Auditoria da Acessibilidade de Portais Web*

DIAS, Cláudia

Revista 95/2003, 36

### **Auditoria de conformidade**

*TCU adota padrões internacionais de auditoria*

Revista 95/2003, 85

### **Autotutela administrativa**

*O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo*

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula

Revista 95/2003, 46

**B**

**Banco Central do Brasil (BACEN)**

*Acórdão 23/2003*

Banco Central do Brasil (BACEN). Cooperativa. Licitação.

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

**Banco do Brasil S.A. (BB)**

*TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil*

Revista 95/2003, 76

*TCU e BB reexaminarão sigilo bancário*

Revista 95/2003, 85

**C**

**Caixa Econômica Federal (CEF)**

*TCU realiza auditoria na Caixa Econômica Federal e sistemas da empresa Gtech do Brasil Ltda.*

Revista 95/2003, 75

*Acórdão 165/2003*

Caixa Econômica Federal. Licitação. Pregão.

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

*Acórdão 71/2003*

Caixa Econômica Federal (CEF). Licitação.

Telemarketing. Terceirização.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

**Cargo em comissão**

*Acórdão 100/2003*

Aposentadoria. Cargo em comissão.

COSTA, Marcos Bemquerer (Ministro-Substituto, Relator)

Revista 95/2003, 92

**Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás (CEFET/GO)**

*TCU realiza auditoria de cursos profissionalizantes em Goiás*

Revista 95/2003, 79

**Coisa julgada**

*Decisão do Tribunal de Contas da União Pode*

*Contrariar Decisão Judicial Transitada em Julgado?*

MACEDO, Carlos Antonio Antunes de

Revista 95/2003, 53

**Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA)**

*Acórdão 332/2003*

Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA).

Licitação - Irregularidade. Obras públicas. Porto de Juazeiro/BA. Superfaturamento.

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

**Contratação de obras e serviços**

*Tribunal distribui cartilha para contratação de obras públicas*

Objetivo é evitar irregularidades e garantir a aplicação correta de recursos

Revista 95/2003, 81

**Contratação de pessoal**

*TCU fará monitoramento em contratação de pessoal*

Revista 95/2003, 82

**Contribuição previdenciária**

*A Folha de Pagamentos na Despesa Total com Pessoal. Valor Bruto ou Líquido?*

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de

Revista 95/2003, 42

**Contribuição Provisória sobre Movimentação e ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira (CPMF)**

*TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil*

Revista 95/2003, 76

**Controladoria-Geral da União**

*Guardiães do Interesse Público*

SILVA, Luiz Inácio Lula da

Revista 95/2003, 13

*TCU e Controladoria-Geral da União propõem ação conjunta*

Revista 95/2003, 74

**Controle**

*Controle independente serve de referência para países*

Revista 95/2003, 75

*Presidente propõe Lei de Responsabilidade Social*

Medida traria parâmetros e indicadores que

permitiriam avaliação de administradores

públicos pelos resultados dos programas de governo

Revista 95/2003, 76

**Controle externo**

*Guardiães do Interesse Público*

SILVA, Luiz Inácio Lula da

Revista 95/2003, 13

*Decisão do Tribunal de Contas da União Pode*

*Contrariar Decisão Judicial Transitada em Julgado?*

MACEDO, Carlos Antonio Antunes de

Revista 95/2003, 53

**Controle social**

*É melhor prevenir do que remediar*

Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro-

Presidente, Valmir Campelo, defende a

importância de se investir em medidas

educativas que visem a orientar os gestores de

recursos públicos e destaca as ações que estão

sendo desenvolvidas pelo Tribunal nessa área.

CAMPELO, Valmir

Revista 95/2003, 16

*Combate à corrupção e luta permanente pela*

*regular aplicação do dinheiro público serão*

*prioridades na gestão de*

*Valmir Campelo*

Revista 95/2003, 73

## Convênio

*TCU firma acordo de cooperação com TCE/PR*  
Parceria vai agilizar os processos. Cooperação com o Paraná é a primeira firmada no País  
Revista 95/2003, 83

## Cooperação técnica

*TCU e AGU definem projeto para agilizar execução judicial*  
Revista 95/2003, 74

## Cooperativa

*Acórdão 23/2003*  
Banco Central do Brasil (BACEN). Cooperativa. Licitação.  
ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 91

## Corrupção

*Combate à corrupção e luta permanente pela regular aplicação do dinheiro público serão prioridades na gestão de*  
Valmir Campelo  
Revista 95/2003, 73

## D

## Decadência

*O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo*  
MARQUES, Raphael Peixoto de Paula  
Revista 95/2003, 46

## Decisão judicial

*Decisão do Tribunal de Contas da União Pode Contrariar Decisão Judicial Transitada em Julgado?*  
MACEDO, Carlos Antonio Antunes de  
Revista 95/2003, 53

## Desigualdade social

*Atuação do TCU contribui para redução de desigualdades sociais*  
Revista 95/2003, 78

## Despesa de pessoal

*A Folha de Pagamentos na Despesa Total com Pessoal. Valor Bruto ou Líquido?*  
TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de  
Revista 95/2003, 42

## Despesa pública

*Guardiães do Interesse Público*  
SILVA, Luiz Inácio Lula da  
Revista 95/2003, 13

## Direito Administrativo

*O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo*  
MARQUES, Raphael Peixoto de Paula  
Revista 95/2003, 46

## Dispensa de licitação

*Acórdão 348/2003*  
Dispensa de licitação. Licitação - Irregularidade. Ministério das Relações Exteriores (MRE).  
MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 91

## E

## Educação

*Atuação do TCU contribui para redução de desigualdades sociais*  
Revista 95/2003, 78

## Empresa de Processamento de Dados e Previdência Social (DATAPREV)

*Presidente entrega relatórios sobre previdência a ministro*  
Revista 95/2003, 73  
*TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil*  
Revista 95/2003, 76

## Execução judicial

*TCU e AGU definem projeto para agilizar execução judicial*  
Revista 95/2003, 74

## Falsidade ideológica

*Presidente faz alerta sobre ação de falsos servidores do TCU*  
Revista 95/2003, 80

## Fiscalização

*Guardiães do Interesse Público*  
SILVA, Luiz Inácio Lula da  
Revista 95/2003, 13

## É melhor prevenir do que remediar

Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro-Presidente, Valmir Campelo, defende a importância de se investir em medidas educativas que visem a orientar os gestores de recursos públicos e destaca as ações que estão sendo desenvolvidas pelo Tribunal nessa área.  
CAMPELO, Valmir  
Revista 95/2003, 16

*Combate à corrupção e luta permanente pela regular aplicação do dinheiro público serão prioridades na gestão de*  
Valmir Campelo  
Revista 95/2003, 73

*TCU e Controladoria-Geral da União propõem ação conjunta*  
Revista 95/2003, 74

*TCU realiza auditoria na Caixa Econômica Federal e sistemas da empresa Gtech do Brasil Ltda.*  
Revista 95/2003, 75

*Presidente propõe Lei de Responsabilidade Social*  
Medida traria parâmetros e indicadores que permitiriam avaliação de administradores públicos pelos resultados dos programas de governo  
Revista 95/2003, 76

*Tribunal distribui cartilha para contratação de obras públicas*

Objetivo é evitar irregularidades e garantir a aplicação correta de recursos  
Revista 95/2003, 81

*TCU fará monitoramento em contratação de pessoal*  
Revista 95/2003, 82

*TCU firma acordo de cooperação com TCE/PR*  
Parceria vai agilizar os processos. Cooperação com o Paraná é a primeira firmada no País  
Revista 95/2003, 83

*Tribunal constata falhas em fiscalização de merenda escolar*  
Revista 95/2003, 84

*TCU e BB reexaminarão sigilo bancário*  
Revista 95/2003, 85

**F**

**Folha de pagamento**

*A Folha de Pagamentos na Despesa Total com Pessoal. Valor Bruto ou Líquido?*

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de  
Revista 95/2003, 42

**Fraude**

*TCU condena reponsáveis por fraude no INSS*  
Revista 95/2003, 74

*Presidente faz alerta sobre ação de falsos servidores do TCU*  
Revista 95/2003, 80

**Fundação Universidade Federal de Santa Catarina**

*Acórdão 456/2003*  
Aposentadoria. Fundação Universidade Federal de Santa Catarina. Processo disciplinar.  
SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 92

**Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**

*Tribunal constata falhas em fiscalização de merenda escolar*  
Revista 95/2003, 84

**G**

**Gasto público**

*Presidente propõe Lei de Responsabilidade Social*  
Medida traria parâmetros e indicadores que permitiriam avaliação de administradores públicos pelos resultados dos programas de governo  
Revista 95/2003, 76

*Atuação do TCU contribui para redução de desigualdades sociais*  
Revista 95/2003, 78

**Gestão pública**

*Guardiães do Interesse Público*  
SILVA, Luiz Inácio Lula da  
Revista 95/2003, 13

*É melhor prevenir do que remediar*

Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro-Presidente, Valmir Campelo, defende a importância de se investir em medidas educativas que visem a orientar os gestores de recursos públicos e destaca as ações que estão sendo desenvolvidas pelo Tribunal nessa área.  
CAMPELO, Valmir

Revista 95/2003, 16

*Acórdão 130/2003*

Administração pública federal. Gestão pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Pessoal - despesa.  
AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 92

**Ilegitimidade**

*Carência de Ação Civil Pública por Ilegitimidade do Ministério Público*

COPOLA, Gina  
Revista 95/2003, 23

**Imposto de renda**

*A Folha de Pagamentos na Despesa Total com Pessoal. Valor Bruto ou Líquido?*

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de  
Revista 95/2003, 42

**Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)**

*TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil*  
Revista 95/2003, 76

**Improbidade administrativa**

*Carência de Ação Civil Pública por Ilegitimidade do Ministério Público*

COPOLA, Gina  
Revista 95/2003, 23

**Inativos**

*Acórdão 214/2003*

Acumulação de cargos. Acumulação de proventos. Aposentadoria por velhice. Inativos.  
ROCHA, Lincoln Magalhães da (Ministro-Substituto, Relator)  
Revista 95/2003, 92

**Informação**

*Método de Auditoria da Acessibilidade de Portais Web*

DIAS, Cláudia  
Revista 95/2003, 36

**Inspeção**

*Método de Auditoria da Acessibilidade de Portais Web*

DIAS, Cláudia  
Revista 95/2003, 36

**Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS)**

*Presidente entrega relatórios sobre previdência a ministro*

Revista 95/2003, 73

*TCU condena reponsáveis por fraude no INSS*  
Revista 95/2003, 74

*TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil*

Revista 95/2003, 76

*TCU confirma fragilidade do sistema utilizado para concessão de pensões*

Revista 95/2003, 80

#### **Intercâmbio de informação**

*TCU e Controladoria-Geral da União propõem ação conjunta*

Revista 95/2003, 74

#### **Interesse coletivo**

*Carência de Ação Civil Pública por Ilegitimidade do Ministério Público*

COPOLA, Gina

Revista 95/2003, 23

#### **Interesse difuso**

*Carência de Ação Civil Pública por Ilegitimidade do Ministério Público*

COPOLA, Gina

Revista 95/2003, 23

#### **Interesse público**

*Guardiães do Interesse Público*

SILVA, Luiz Inácio Lula da

Revista 95/2003, 13

#### **Irregularidade**

*TCU condena reponsáveis por fraude no INSS*

Revista 95/2003, 74

*TCU verifica no TRT/ES irregularidades apontadas pela CPI do Judiciário*

Revista 95/2003, 78

*TCU confirma fragilidade do sistema utilizado para concessão de pensões*

Revista 95/2003, 80

## **L**

#### **Legislação**

*Presidente propõe Lei de Responsabilidade Social*

Medida traria parâmetros e indicadores que permitiriam avaliação de administradores públicos pelos resultados dos programas de governo

Revista 95/2003, 76

#### **Lei de Responsabilidade Fiscal**

*Acórdão 130/2003*

Administração pública federal. Gestão pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Pessoal - despesa.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 92

#### **Licença-prêmio**

*Acórdão 56/2003*

Aposentadoria. Licença-prêmio. Magistrado. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT).

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 92

#### **Licitação**

*Tribunal distribui cartilha para contratação de obras públicas*

Objetivo é evitar irregularidades e garantir a aplicação correta de recursos

Revista 95/2003, 81

*Acórdão 165/2003*

Caixa Econômica Federal. Licitação. Pregão.

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

*Acórdão 224/2003*

Ações (mercado financeiro). Licitação.

Participação acionária. Privatização. Programa

Nacional de Desestatização. USIMINAS. Usinagem

Mecânica e Metalurgia Ltda. (USIMEC).

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-

Relator)

Revista 95/2003, 91

*Acórdão 23/2003*

Banco Central do Brasil (BACEN). Cooperativa.

Licitação.

ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

*Acórdão 71/2003*

Caixa Econômica Federal (CEF). Licitação.

Telemarketing. Terceirização.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

#### **Licitação - Irregularidade**

*Acórdão 332/2003*

Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA).

Licitação - Irregularidade. Obras públicas. Porto

de Juazeiro/BA. Superfaturamento.

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

*Acórdão 348/2003*

Dispensa de licitação. Licitação - Irregularidade.

Ministério das Relações Exteriores (MRE).

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

#### **Loteria federal**

*TCU realiza auditoria na Caixa Econômica Federal e sistemas da empresa Gtech do Brasil Ltda.*

Revista 95/2003, 75

## **M**

#### **Magistrado**

*Acórdão 56/2003*

Aposentadoria. Licença-prêmio. Magistrado.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos

Territórios (TJDFT).

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 92

#### **Merenda escolar**

*Tribunal constata falhas em fiscalização de merenda escolar*

Revista 95/2003, 84

**Metodologia**

*TCU e Controladoria-Geral da União propõem ação conjunta*

Revista 95/2003, 74

**Ministério da Fazenda (MF)**

*TCU fará monitoramento em contratação de pessoal*

Revista 95/2003, 82

**Ministério das Relações Exteriores (MRE)**

*Acórdão 348/2003*

Dispensa de licitação. Licitação - Irregularidade.

Ministério das Relações Exteriores (MRE).

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)**

*TCU confirma fragilidade do sistema utilizado para concessão de pensões*

Revista 95/2003, 80

*TCU fará monitoramento em contratação de pessoal*

Revista 95/2003, 82

**Ministério Público**

*Carência de Ação Civil Pública por Ilegitimidade do Ministério Público*

COPOLA, Gina

Revista 95/2003, 23

**Ministro - Presidente - Entrevista**

*É melhor prevenir do que remediar*

Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro-Presidente, Valmir Campelo, defende a importância de se investir em medidas educativas que visem a orientar os gestores de recursos públicos e destaca as ações que estão sendo desenvolvidas pelo Tribunal nessa área.

CAMPELO, Valmir

Revista 95/2003, 16

**O**

**Obras públicas**

*É melhor prevenir do que remediar*

Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro-Presidente, Valmir Campelo, defende a importância de se investir em medidas educativas que visem a orientar os gestores de recursos públicos e destaca as ações que estão sendo desenvolvidas pelo Tribunal nessa área.

CAMPELO, Valmir

Revista 95/2003, 16

*Tribunal distribui cartilha para contratação de obras públicas*

Objetivo é evitar irregularidades e garantir a aplicação correta de recursos

Revista 95/2003, 81

*Acórdão 332/2003*

Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA).

Licitação - Irregularidade. Obras públicas. Porto

de Juazeiro/BA. Superfaturamento.

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

**Organismo Internacional**

*TCU fará monitoramento em contratação de pessoal*

Revista 95/2003, 82

**P**

**Padronização**

*TCU e Controladoria-Geral da União propõem ação conjunta*

Revista 95/2003, 74

*TCU adota padrões internacionais de auditoria*

Revista 95/2003, 85

**Pagamento indevido**

*TCU confirma fragilidade do sistema utilizado para concessão de pensões*

Revista 95/2003, 80

**Participação acionária**

*Acórdão 224/2003*

Ações (mercado financeiro). Licitação.

Participação acionária. Privatização. Programa

Nacional de Desestatização. USIMINAS. Usinagem

Mecânica e Metalurgia Ltda. (USIMEC).

VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-

Relator)

Revista 95/2003, 91

**Pensão - Concessão**

*TCU confirma fragilidade do sistema utilizado para concessão de pensões*

Revista 95/2003, 80

**Pessoal - despesa**

*Acórdão 130/2003*

Administração pública federal. Gestão pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Pessoal - despesa.

AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 92

**Portal corporativo**

*Método de Auditoria da Acessibilidade de Portais Web*

DIAS, Cláudia

Revista 95/2003, 36

**Porto de Juazeiro/BA**

*Acórdão 332/2003*

Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA).

Licitação - Irregularidade. Obras públicas. Porto

de Juazeiro/BA. Superfaturamento.

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

**Preclusão**

*O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo*

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula

Revista 95/2003, 46

## **Pregão**

*Acórdão 165/2003*

Caixa Econômica Federal. Licitação. Pregão.  
ZYMLER, Benjamin (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 91

## **Prescrição**

*O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo*

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula  
Revista 95/2003, 46

## **Presidente da República**

*Guardiães do Interesse Público*

SILVA, Luiz Inácio Lula da  
Revista 95/2003, 13

## **Previdência Social**

*Presidente entrega relatórios sobre previdência a ministro*

Revista 95/2003, 73

## **Privatização**

*Acórdão 224/2003*

Ações (mercado financeiro). Licitação.  
Participação acionária. Privatização. Programa  
Nacional de Desestatização. USIMINAS. Usinagem  
Mecânica e Metalurgia Ltda. (USIMEC).  
VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-  
Relator)

Revista 95/2003, 91

## **Processo**

*Presidente faz alerta sobre ação de falsos servidores do TCU*

Revista 95/2003, 80

## **Processo disciplinar**

*Acórdão 456/2003*

Aposentadoria. Fundação Universidade Federal de  
Santa Catarina. Processo disciplinar.  
SOUTO, Humberto Guimarães (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 92

## **Programa de Educação de Jovens e Adultos - Alfabetização Solidária**

*TCU propõe medidas para aprimorar o Programa  
Alfabetização Solidária*

Revista 95/2003, 82

## **Programa de governo**

*Presidente propõe Lei de Responsabilidade Social*

Medida traria parâmetros e indicadores que  
permitiriam avaliação de administradores  
públicos pelos resultados dos programas de  
governo

Revista 95/2003, 76

## **Programa Nacional de Alimentação Escolar**

*Tribunal constata falhas em fiscalização de  
merenda escolar*

Revista 95/2003, 84

## **Programa Nacional de Desestatização (PND)**

*Acórdão 224/2003*

Ações (mercado financeiro). Licitação.  
Participação acionária. Privatização. Programa  
Nacional de Desestatização. USIMINAS. Usinagem  
Mecânica e Metalurgia Ltda. (USIMEC).  
VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-  
Relator)

Revista 95/2003, 91

## **Proposta orçamentária**

*TCU recomenda clareza para publicidade de  
empresas públicas*

Revista 95/2003, 77

## **Publicidade e propaganda**

*TCU recomenda clareza para publicidade de  
empresas públicas*

Revista 95/2003, 77

## **R**

### **Receita corrente líquida**

*A Folha de Pagamentos na Despesa Total com  
Pessoal. Valor Bruto ou Líquido?*

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de  
Revista 95/2003, 42

### **Recursos**

*TCU recomenda clareza para publicidade de  
empresas públicas*

Revista 95/2003, 77

*Atuação do TCU contribui para redução de  
desigualdades sociais*

Revista 95/2003, 78

### **Recursos públicos**

*É melhor prevenir do que remediar*

Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro-  
Presidente, Valmir Campelo, defende a

importância de se investir em medidas

educativas que visem a orientar os gestores de  
recursos públicos e destaca as ações que estão  
sendo desenvolvidas pelo Tribunal nessa área.

CAMPELO, Valmir

Revista 95/2003, 16

*Combate à corrupção e luta permanente pela  
regular aplicação do dinheiro público serão  
prioridades na gestão de*

*Valmir Campelo*

Revista 95/2003, 73

*TCU verifica no TRT/ES irregularidades apontadas  
pela CPI do Judiciário*

Revista 95/2003, 78

*TCU firma acordo de cooperação com TCE/PR*

Parceria vai agilizar os processos. Cooperação  
com o Paraná é a primeira firmada no País

Revista 95/2003, 83

### **Relação jurídica**

*O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo*

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula

Revista 95/2003, 46

### **Relatório**

*Presidente entrega relatórios sobre previdência a  
ministro*

Revista 95/2003, 73

### **Relatório de Auditoria**

*Método de Auditoria da Acessibilidade de Portais  
Web*

DIAS, Cláudia

Revista 95/2003, 36

**Responsabilidade social**

*Presidente propõe Lei de Responsabilidade Social*  
Medida traria parâmetros e indicadores que permitiriam avaliação de administradores públicos pelos resultados dos programas de governo  
Revista 95/2003, 76

**Royalties**

*TCU firma acordo de cooperação com TCE/PR*  
Parceria vai agilizar os processos. Cooperação com o Paraná é a primeira firmada no País  
Revista 95/2003, 83

**S**

**Saúde**

*Atuação do TCU contribui para redução de desigualdades sociais*  
Revista 95/2003, 78

**Secretaria da Receita Federal (SRF)**

*TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil*  
Revista 95/2003, 76

**Secretaria de Orçamento Federal**

*TCU recomenda clareza para publicidade de empresas públicas*  
Revista 95/2003, 77

**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*TCU e Controladoria-Geral da União propõem ação conjunta*  
Revista 95/2003, 74

**Segurança da Informação**

*TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil*  
Revista 95/2003, 76

**Segurança jurídica**

*O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo*  
MARQUES, Raphael Peixoto de Paula  
Revista 95/2003, 46

**Servidor Público**

*Presidente faz alerta sobre ação de falsos servidores do TCU*  
Revista 95/2003, 80

**Sigilo bancário**

*TCU e BB reexaminarão sigilo bancário*  
Revista 95/2003, 85

**Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM)**

*TCU recomenda clareza para publicidade de empresas públicas*  
Revista 95/2003, 77

**Superfaturamento**

*Acórdão 332/2003*  
Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA). Licitação - Irregularidade. Obras públicas. Porto de Juazeiro/BA. Superfaturamento.  
MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 91

**T**

**TCU - Acórdão**

*TCU e AGU definem projeto para agilizar execução judicial*  
Revista 95/2003, 74

**TCU - Decisão**

*Decisão do Tribunal de Contas da União Pode Contrariar Decisão Judicial Transitada em Julgado?*  
MACEDO, Carlos Antonio Antunes de  
Revista 95/2003, 53

**TCU - Jurisdição**

*Decisão do Tribunal de Contas da União Pode Contrariar Decisão Judicial Transitada em Julgado?*  
MACEDO, Carlos Antonio Antunes de  
Revista 95/2003, 53

**TCU - Presidente**

*É melhor prevenir do que remediar*  
Em entrevista à Revista do TCU, o Ministro-Presidente, Valmir Campelo, defende a importância de se investir em medidas educativas que visem a orientar os gestores de recursos públicos e destaca as ações que estão sendo desenvolvidas pelo Tribunal nessa área.  
CAMPELO, Valmir  
Revista 95/2003, 16

**TCU - Recomendações**

*TCU aponta falhas no sistema de arrecadação de receitas do Banco do Brasil*  
Revista 95/2003, 76

*TCU recomenda clareza para publicidade de empresas públicas*  
Revista 95/2003, 77

*TCU realiza auditoria de cursos profissionalizantes em Goiás*  
Revista 95/2003, 79

*TCU propõe medidas para aprimorar o Programa Alfabetização Solidária*  
Revista 95/2003, 82

*Tribunal constata falhas em fiscalização de merenda escolar*  
Revista 95/2003, 84

**TCU - Relatório de atividades**

*TCU encaminha Relatório de Atividades ao Congresso Nacional*  
Revista 95/2003, 86

**Telemarketing**

*Acórdão 71/2003*  
Caixa Econômica Federal (CEF). Licitação. Telemarketing. Terceirização.  
AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 91

**Terceirização**

*Acórdão 71/2003*  
Caixa Econômica Federal (CEF). Licitação. Telemarketing. Terceirização.  
AGUIAR, Ubiratan (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 91

**Transferência**

*TCU verifica no TRT/ES irregularidades apontadas pela CPI do Judiciário*  
Revista 95/2003, 78

**Treinamento**

*TCU adota padrões internacionais de auditoria*  
Revista 95/2003, 85

**Tribunal de Contas da União (TCU)**

*Guardiães do Interesse Público*

SILVA, Luiz Inácio Lula da  
Revista 95/2003, 13

*Decisão do Tribunal de Contas da União Pode Contrariar Decisão Judicial Transitada em Julgado?*

MACEDO, Carlos Antonio Antunes de  
Revista 95/2003, 53

**Tribunal de Contas de Honduras**

*Controle independente serve de referência para países*

Revista 95/2003, 75

**Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)**

*TCU firma acordo de cooperação com TCE/PR*  
Parceria vai agilizar os processos. Cooperação com o Paraná é a primeira firmada no País

Revista 95/2003, 83

**Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)**

*Acórdão 56/2003*

Aposentadoria. Licença-prêmio. Magistrado. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT).

MOTTA, Adylson (Ministro-Relator)  
Revista 95/2003, 92

**Tribunal Regional do Trabalho (TRT)**

*TCU verifica no TRT/ES irregularidades apontadas pela CPI do Judiciário*

Revista 95/2003, 78

## U

**USIMINAS**

*Acórdão 224/2003*

Ações (mercado financeiro). Licitação. Participação acionária. Privatização. Programa Nacional de Desestatização. USIMINAS. Usinagem Mecânica e Metalurgia Ltda. (USIMEC). VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91

**Usinagem Mecânica e Metalurgia Ltda. (USIMEC)**

*Acórdão 224/2003*

Ações (mercado financeiro). Licitação. Participação acionária. Privatização. Programa Nacional de Desestatização. USIMINAS. Usinagem Mecânica e Metalurgia Ltda. (USIMEC). VILAÇA, Marcos Vinícios Rodrigues (Ministro-Relator)

Revista 95/2003, 91



---

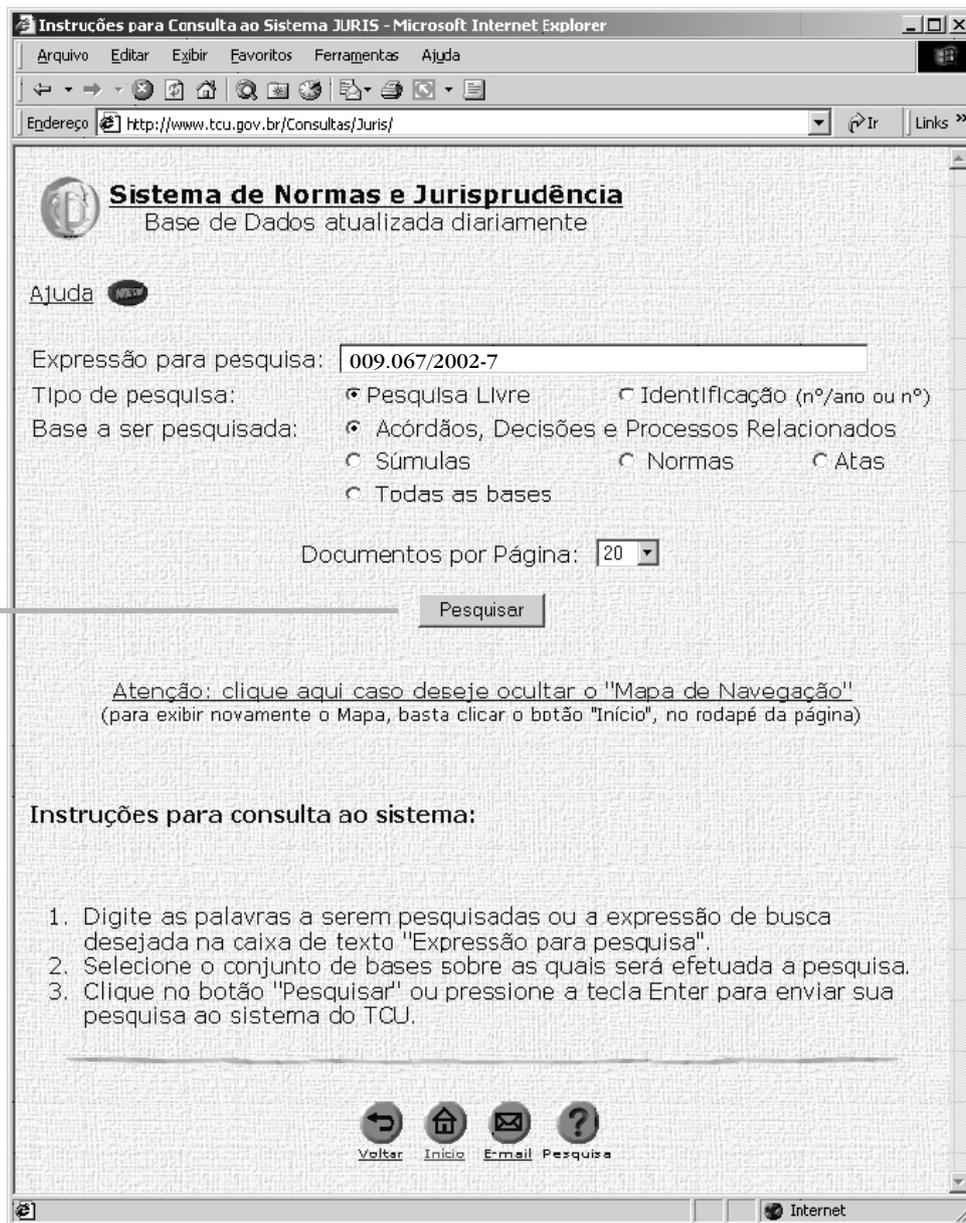
---

# Índice de *Autor*



# Como Pesquisar na Página do TCU na *Internet*

Obtenha com rapidez e facilidade o texto integral de relatórios, votos e decisões por meio da página do TCU na *internet*, seguindo as instruções abaixo. Em caso de dúvidas entre em contato com a Diretoria Técnica de Normas e Jurisprudência pelos telefones (61) 316-7120 ou (61) 316-7130.



## Procedimentos para a realização da pesquisa

1. Acesse <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/>
2. No campo "Expressão para pesquisa" digite os dados do texto a ser pesquisado, como exemplificado na tabela ao lado.
3. Clique no botão "Pesquisar".
4. Aguarde até que apareça a listagem com as ementas relacionadas aos dados solicitados.
5. Para mais informações e exemplos de pesquisas, selecione o link "Ajuda".

## Tabela de expressões para a realização da pesquisa

DOCUMENTO	EXEMPLOS DE JURISPRUDÊNCIA	EXPRESSÃO PARA PESQUISA
<b>ACÓRDÃOS E DECISÕES</b> - Selecione em "Base a ser pesquisada" a opção "Acórdãos, Decisões e Processos Relacionados"		
Pesquisa pelo número do processo	TC-009.067/2002-7*	009.067/2002-7
Acórdão	Acórdão nº 64 de 1993, Ata 15, Primeira Câmara**	AC-0064-15/93-1
Decisão	Decisão nº 374 de 1995, Ata 47, Plenário**	DC-0374-47/95-P
Decisão Administrativa	Decisão Administrativa nº 26 de 1993, Ata 42, Plenário**	DA-0026-42/93-P
Decisão Sigilosa	Decisão Sigilosa nº 26 de 1993, Ata 42, Plenário**	DS-0026-42/93-P
<b>SÚMULAS</b> - Selecione em "Base a ser pesquisada" a opção "Súmulas"		
Súmulas	Súmula nº 234***	234
<b>NORMAS</b> - Selecione em "Base a ser pesquisada" a opção "Normas"		
Instrução Normativa	Instrução Normativa nº 11, de 1995	INT1995-011
Decisão Normativa	Decisão Normativa nº 19, de 1990	DNT1990-019
Portaria	Portaria nº 3, de 1994	PRT1994-003
Resolução	Resolução nº 140, de 1974	RES1974-140
Resolução Administrativa	Resolução Administrativa nº 20, de 1999	RAD1999-020
<b>DICAS</b>		

\* O número do processo deve ser digitado sem o prefixo "TC-", com ponto, barra e hífen. Ano com quatro dígitos.

\*\* P para Plenário, 1 para 1ª Câmara e 2 para 2ª Câmara. Para Acórdãos e Decisões o ano deve ser escrito com dois dígitos.

\*\*\* Preencher apenas o número puro da súmula, sem completar com zeros antes.

Obs.: ? para cada dígito desconhecido e \$ para cada final desconhecido.

Exemplos:

DA-0026-??/93-?  
DC-0374\$  
INT1995\$

